Studie



Menschenrechte: Keine Frage des Alters?

Claudia Mahler



Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstr. 26/27
10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59 – 0
Fax: 030 25 93 59 – 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Satz:
WEBERSUPIRAN
Kommunikationsgestaltung, Berlin

Foto:
© picture alliance – Bildagentur-online/Dietrich

Druck:
Druck & Service GmbH, Neubrandenburg

ISBN 978-3-9423-15-80-7 (PDF)
978-3-9423-15-81-4 (Print)

© 2013 Deutsches Institut für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten



Die Autorin

Dr. Claudia Mahler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte. Sie ist zuständig für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland / Europa. Zu ihren Arbeitsschwerpunkten zählt die Begleitung der Stärkung der Menschenrechte Älterer sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext; hierbei vertritt sie auch das Europäische Netzwerk für Nationale Menschenrechtsinstitutionen bei internationalen Arbeitsgruppen.

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.

Studie

Menschenrechte: Keine Frage des Alters?

Claudia Mahler



Vorwort

Aktuelle Diskussionen in der Politik befassen sich verstärkt mit menschenrechtlichen Problemlagen älterer Menschen, sei es mit Altersarmut, Pflege von Demenzkranken, Obdachlosigkeit, Altersdiskriminierung oder politischer Partizipation. Der eigentliche Kern dieser Debatten ist der Abbau von Hindernissen zur vollen Verwirklichung der Menschenrechte Älterer. So geht es beispielsweise um das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit, auf Schutz vor Diskriminierung und auf volle Teilhabe in Politik und Gesellschaft.

Derzeit leben in Deutschland mehr als 16 Millionen Menschen, die über 65 Jahre alt sind. Viele befinden sich in verletzlichen Lebenslagen und sind mehrfach von Diskriminierung betroffen. Die in den internationalen Menschenrechtsverträgen verbrieften Rechte gelten auch für ältere Menschen: Ältere haben dieselben Rechte wie alle anderen Menschen auch - das ist der Kern der Universalität der Menschenrechte, deren Grund die Menschenwürde bildet. Bereits Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) betont deshalb: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren." Dennoch kommen ältere Menschen oftmals nicht in den vollen Genuss ihrer Rechte. Dies kann an physischen Barrieren oder Vorurteilen der Gesellschaft liegen, aber auch an der unzureichenden Umsetzung der geltenden Menschenrechte, weil ihre Bedeutung für Ältere nicht hinreichend erkannt wird. Schutzlücken können schließlich auch deshalb bestehen, weil nicht klar ist, welchen menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staat in dem betreffenden Bereich unterliegt. Rechtsbeeinträchtigungen erfolgen nicht nur bei wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, beispielsweise den Rechten auf Arbeit, soziale Sicherheit, Nahrung, Wasser, Wohnen oder Gesundheitsversorgung, sondern auch bei bürgerlichen und politischen Rechten, etwa dem Schutz vor Gewalt. Die Menschenrechte des Einzelnen zu achten, zu schützen und zu gewährleisten ist Aufgabe des Rechtsstaates.

Um den Schutz der Menschenrechte Älterer zu verbessern, wurden sowohl auf regionaler Ebene, beispielsweise auf der Ebene des Europarates, als auch auf der Ebene der Vereinten Nationen Arbeitsgruppen eingerichtet, in die sich Nationale Menschenrechtsinstitutionen mit ihrem Wissen um die innerstaatliche Menschenrechtssituation einbringen: Sie treiben den Menschenrechtsschutz für Ältere voran, melden sich in Debatten und Fachforen zu Wort und nehmen ihre Brückenfunktion zwischen der internationalen Ebene und nationaler Politik und Zivilgesellschaft wahr, indem sie informieren, vernetzen und die menschenrechtliche Perspektive in die Diskussionen einbringen. Für die Arbeitssitzung der Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen zur Stärkung der Menschenrechte Älterer im August 2013 verabschiedeten der internationale und der europäische Zusammenschluss der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen Stellungnahmen, in denen sie die Stärkung der Menschenrechte Älterer einfordern. Sie empfehlen insbesondere eine eigene Konvention als Mittel des stärksten menschenrechtlichen Schutzes.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) als Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands setzt sich dafür ein, dass Parlamente und Regierungen in Bund und Ländern die Lebenssituation älterer Menschen in Deutschland systematisch aus menschenrechtlicher Perspektive in den Blick nehmen. In diesem Zuge können sie klären, ob der bestehende Menschenrechtsschutz für die Älteren ausreicht und ob Schutz- oder Umsetzungslücken bestehen. Nur so können konkrete Verbesserungsvorschläge für die nationale Ebene erarbeitet werden. Diese können zugleich in die internationalen Debatten eingespeist werden und sie voranbringen.

Mit der hier vorgelegten Studie möchte das Institut dazu beitragen, in Deutschland das Wissen über die Menschenrechte Älterer und die besten Wege zur Stärkung dieser Rechte zu verbessern.

Prof. Dr. Beate Rudolf
Direktorin Deutsches Institut für Menschenrechte

Inhalt

Zusammenfassung der Studie

Die vorliegende Studie zeigt auf, warum die Menschenrechte Älterer gestärkt werden müssen, und gibt einen Überblick über die Argumente der derzeitigen Debatten hierzu auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene. Bisherige internationale Bemühungen zur Stärkung der Rechte älterer Menschen resultierten lediglich in unverbindlichen politischen Prinzipien, Aktionsplänen oder Themenjahren. All diese Bemühungen wurden evaluiert und hatten bisher geringe Auswirkungen, sodass in den letzten drei Jahren die Diskussionen zur Stärkung der Menschenrechte Älterer intensiviert wurden. Ausgangspunkt ist der bestehende Menschenrechtsschutz. Diskutiert wird, ob die Schutzmechanismen ausreichen und nur unzureichend umgesetzt wurden, oder ob neben den Implementierungslücken auch Schutzlücken bestehen, und wie diese geschlossen werden können. Mit diesen Fragen befassen sich Arbeitsgruppen in allen regionalen Menschenrechtsschutzsystemen und auch eine Arbeitsgruppe bei den Vereinten Nationen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt der Bundesregierung, sich aktiv mit guten Beispielen in die Arbeitsgruppe einzubringen, den stärksten menschenrechtlichen Schutz für ältere Menschen mitzugestalten und keine Absenkung der bestehenden menschenrechtlichen Standards, die durch die verbindlichen menschenrechtlichen Verträge bereits verbrieft sind, zuzulassen.

Der derzeitige rechtliche Schutz der Menschenrechte Älterer

Die Menschenrechte schützen alle Personen; auch alte Menschen sind selbstverständlich vom Menschenrechtsschutz umfasst. Dennoch zeigt eine Analyse der bestehenden Menschenrechtsschutzsysteme, dass die Fachausschüsse, welche die Umsetzung der Menschenrechtskonventionen überwachen, oder Sonderberichterstatterinnen und Sonderberichterstatter des UN-Menschenrechtsrats bisher kaum auf die Gruppe der Älteren eingegangen sind. Vereinzelte Äußerungen von Fachausschüssen sowie von Sonderberichterstattern und Sonderberichterstatterinnen zum Recht auf Gesundheit oder zur Armutsbekämpfung sind zwar zu finden. Systematisch wurden die Älteren jedoch noch von keinem Gremium in den Blick genommen. Dies gilt nicht nur für die internationale Ebene, sondern auch für den nationalen Kontext, wo die Menschenrechte Älterer nicht umfassend erfasst sind und auch nicht untersucht wurde, ob und wo es Schutzlücken gibt. Aus diesem Grunde empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte, den Ausschüssen des Bundestages, insbesondere dem Menschenrechtsausschuss, dem Ausschuss für Arbeit und Soziales, dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, dem Rechtsausschuss und dem Gesundheitsausschuss, die Empfehlungen der internationalen Menschenrechtsgremien zu den Menschenrechten Älterer systematisch zu bearbeiten.

Wer gehört zu den älteren Menschen?

In den internationalen und nationalen Diskussionen und Debatten wird immer wieder angesprochen, dass die Älteren eine besonders inhomogene Gruppe darstellen. Aufgrund der unterschiedlichen Lebenswelten und des sehr langen Lebensabschnitts gestalten sich Definitionsentwürfe schwierig. Starre Altersgrenzen stoßen auf große Ablehnung, sodass es einer Definition bedarf, um die zu schützende Gruppe der Älteren zu erfassen. Die Studie trägt einige Definitionen vor und stellt einen Vorschlag zur Diskussion.

Gefährdungslagen und Verletzungen in Deutschland

Auf nationaler Ebene werden alterspolitische Fragestellungen und Herausforderungen ebenfalls thematisiert. Dies geschieht einerseits mit Blick auf den demografischen Wandel und die damit verbundenen vielschichtigen Debatten in Bereichen wie Arbeitsmarktpolitik, soziale Absicherung oder auch Gesundheitswesen. Andererseits greifen insbesondere die

Medien damit verbundene Problematiken wie Missstände in der Pflege oder die Gefahr von Altersarmut auf.

Dennoch scheint es nach wie vor so zu sein, dass die nationale Politik den Einfluss der Menschenrechte beziehungsweise ihre fehlende Umsetzung im Inland nicht wahrnehmen will. So ergaben Untersuchungen zu einzelnen Menschenrechten und Lebenslagen älterer Menschen, beispielsweise zum Recht auf Arbeit oder auf Gesundheit sowie auf soziale Sicherheit neben Altersdiskriminierung, Partizipation und Autonomie im Alter und der Schutz vor Misshandlung, dass auch in Deutschland ältere Menschen aufgrund von Regelungslücken oder Barrieren ihre Rechte nicht vollumfänglich wahrnehmen können. Alle thematischen Bereiche befinden sich schon auf der Agenda der Politik und der Zivilgesellschaft, werden aber noch nicht mit den menschenrechtlichen Vorgaben in Zusammenhang gebracht. Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt die Lebenssituation älterer Menschen mit menschenrechtlicher Perspektive aufzuarbeiten, um daraus konkrete Handlungsempfehlungen für die nationale Politik abzuleiten.

Internationale politische Anstrengungen zum Schutz der Älteren

Die Einsetzung von Arbeitsgruppen zum Menschenrechtsschutz Älterer in allen regionalen Menschenrechtschutzsystemen und im Rahmen der Vereinten Nationen sind zu begrüßen. Alle Arbeitsgruppen haben den Auftrag, den Menschenrechtsschutz Älterer zu verbessern - allerdings mit unterschiedlichen Mandaten im Hinblick auf die Entwicklung von Instrumenten. Die Studie geht insbesondere auf die Entwicklungen der Arbeitsgruppe zu den Rechten Älterer bei den Vereinten Nationen ein, denn diese bietet auch den Europäischen Staaten die Gelegenheit, Prioritäten zu setzen und gute Praxisbeispiele einzubringen. Dennoch haben sich die Staaten der EU bisher nicht sehr konstruktiv an dem Prozess beteiligt. Dass die Europäischen Staaten davon überzeugt sind, dass der Menschenrechtsschutz Älterer auch in ihren Ländern gestärkt werden muss, zeigt die Einrichtung der Arbeitsgruppe zum selben Thema beim Europarat.

Stärkster Schutz der Menschenrechte Älterer – ein bindender Vertrag

Die Studie zeigt auch die unterschiedlichen Lösungsansätze auf, die bisher in menschenrechtlichen Debatten diskutiert wurden. Hierbei handelt es sich einerseits um eine Verbesserung der Implementierung des bereits bestehenden Menschenrechtsschutzes, die speziell von den europäischen Staaten favorisiert wird. Als weitere Option wird der Ausbau von internationalen und nationalen Monitoring-Strukturen ins Gespräch gebracht, sei es in Form eines Sonderberichterstatters oder einer Sonderberichterstatterin oder eines nationalen oder internationalen Monitorings, beispielsweise eines Besuchsgremiums. Eine Sonderberichterstatterin oder ein Sonderberichterstatter scheint vielen Staaten ein guter Kompromiss zu sein und wird als erster Schritt gesehen, das Feld global zu beleuchten. Eine große Gruppe von Staaten und viele zivilgesellschaftlichen Organisationen befürworten einen rechtlich bindenden Vertrag als effektivstes Mittel zur Stärkung des Menschenrechtsschutzes der Älteren. Auch das Deutsche Institut für Menschenrechte spricht sich für diese Lösung aus und legt in der Studie die Gründe dafür dar.

1 Einleitung

Ältere Menschen sind aufgrund des demografischen Wandels in den Fokus vielschichtiger Diskussionen gerückt. Weltweit, wenn auch nicht auf allen Kontinenten in der gleichen Ausprägung, wächst die Gruppe der Älteren.[1]

Die Auswirkungen dieser gesellschaftlichen und demografischen Entwicklung werden global auf unterschiedlichen Ebenen erörtert. Auch im Menschenrechtsdiskurs wird den Rechten Älterer eine immer größere Aufmerksamkeit zuteil. Die zentrale Forderung lautet: Die Menschenrechte Älterer müssen gestärkt werden.[2]

Wie der Schutz der Rechte älterer Menschen weltweit verbessert werden kann, prüft derzeit eine im Jahr 2010 eingerichtete UN-Arbeitsgruppe zu den Rechten Älterer (UN Open-ended Working Group on Ageing), die die Aufgabe hat, die möglichen Bedarfe der Älteren zu erarbeiten, die Schutzlücken zu benennen und Vorschläge zu unterbreiten, wie die Menschenrechte Älterer gestärkt werden können.

In Deutschland sind derzeit zirka 20 Prozent der Bevölkerung über 65 Jahre alt.[3] Die Herausforderungen des demografischen Wandels werden zwar wahrgenommen und in vielen Foren diskutiert, bisher aber noch nicht unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten. Daher ist jetzt der richtige Moment, um diese Diskussion um die menschenrechtliche Dimension zu erweitern und die deutschen Erkenntnisse, Argumente, gute Beispiele und Bedenken in die internationale Debatte einzuspeisen.

Der Staat als Garant der Menschenrechte hat die Verpflichtung, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten (the duty to respect, protect and fulfill) sowie Strukturen für die volle Verwirklichung der Rechte aller Menschen und für wirksamen Rechtsschutz zu schaffen. Der Staat darf die Rechte der Älteren nicht ungerechtfertigt einschränken, etwa durch starre Altersgrenzen für Ehrenämter wie Schöffen (Achtungspflicht). Des Weiteren verpflichten die Paktrechte zum Schutz der Freiheitsbereiche vor Beeinträchtigungen durch Private (Schutzpflicht), also etwa vor Übergriffen in der Pflege. Schließlich muss der Staat die Freiheitsräume zur tatsächlichen Wahrnehmung der Rechte gewährleisten (Gewährleistungspflicht), etwa durch Bereitstellen einer Sozialgerichtsbarkeit oder durch eine altersgerechte Infrastruktur für die Ausübung des Wahlrechts. Bei der Erfüllung der Schutz- und Gewährleistungspflichten steht dem Staat ein Einschätzungsspielraum zu. Zugleich bilden die Menschenrechte für die Staaten den Maßstab für nationale Politiken. Ein menschenrechtlicher Ansatz für nationale Politiken schützt den Einzelnen nicht nur vor unmittelbaren staatlichen Eingriffen in seine Menschenrechte, sondern macht die tatsächliche Verwirklichung der Menschenrechte aller zum Maßstab der Politik, auch in Fragen des Ressourceneinsatzes. Welche Prioritäten in den jeweiligen Politikfeldern gesetzt werden, und wie jeweils das Budget eingesetzt wird, muss sich an der Dringlichkeit der menschenrechtlichen Gefährdungslagen orientieren.

Diese Studie erörtert, welcher Menschenrechtsschutz für die Gruppe der Älteren bereits besteht, und welche

1 2050 wird es über zwei Milliarden ältere Menschen weltweit geben. Siehe UN, Sekretariat - Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten, Abteilung Bevölkerung (2009),Tabelle 16.
2 Siehe http://social.un.org/ageing-working-group; weitere Ausführungen unter 5.1.6.
3 Siehe Statistisches Bundesamt (2009), S. 5.

Wege zur Stärkung der Menschenrechte Älterer offen stehen. Zunächst wird untersucht, wer zur Gruppe der Älteren zählt. Es folgt eine Analyse der internationalen menschenrechtlichen Schutzsysteme mit speziellem Augenmerk auf Ältere und die Darstellung der politischen Anstrengungen zum Schutz der Älteren, sowohl von Seiten der Vereinten Nationen als auch der Akteure auf regionaler Ebene. Anschließend werden Gefährdungslagen und Gefährdungsrisiken in Deutschland, auch mit Verweis auf die Empfehlungen der UN-Sachverständigenausschüsse und der UN-Sonderberichterstatter und -Sonderberichterstatterinnen, dargestellt. Weiter werden die möglichen und bereits international diskutierten Varianten zur Stärkung der Menschenrechte Älterer beschrieben, und es wird erläutert, warum das Deutsche Institut für Menschenrechte einen rechtsverbindlichen Vertrag auf Ebene der Vereinten Nationen für das geeignetste Instrument zur Stärkung der Menschenrechte Älterer weltweit hält. Die Studie schließt mit Empfehlungen an die Bundesregierung, das Parlament, die Zivilgesellschaft und die Wissenschaft.

2
Wer gehört zu den älteren Menschen?

Die Gruppe der älteren Menschen wird sowohl weltweit als auch in Deutschland als besonders heterogene Bevölkerungsgruppe beschrieben.[4] Das kalendarische Alter ist wenig aussagekräftig. Die Situation der Älteren ist abhängig von ihrer jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Lage, von der Familiensituation, dem Bildungsgrad, dem städtischen oder ländlichen Wohnumfeld, der Beschäftigungs- sowie der Rentensituation. Dementsprechend unterscheiden sich die menschenrechtlichen Gefährdungslagen.

2.1 Rahmenbedingungen für Gefährdungen Älterer

Exemplarisch seien hier einige Rahmenbedingungen benannt, die zu besonders verletzlichen Lebenslagen Älterer führen können. So sind aufgrund des höheren Lebensalters der Mehrheit der Bevölkerung sowie der relativ geringen Geburtenrate[5] und veränderten Familienstrukturen die sozialen Bezüge in den Familien oft nicht mehr so eng; viele Ältere leben zudem von ihren Familien getrennt. Durch den Wegfall der unterstützenden Familienstruktur, beispielsweise durch Arbeitsmigration oder Krankheiten, befinden sich ältere Menschen, speziell in Staaten des Globalen Südens, vermehrt in besonders verletzlichen Lebenslagen. Durch diese und weitere gesellschaftliche Entwicklungen, wie beispielsweise Zunahme der Armut in einem Land, können sich die Lebenslagen weiter verschlechtern, die Stereotypisierung, Diskriminierung, und Missbrauch begünstigen. Hinzu kommt, dass Ältere oft einen schlechten Zugang zur Gesundheitsversorgung[6] haben und mit altersspezifischen Einschränkungen konfrontiert sind[7], beispielsweise mit Diskriminierung am Arbeitsplatz, etwa in den Bereichen Weiterbildung, Förderung oder bei Einstellungen und Entlassungen.[8]

Die Versorgung für Ältere in strukturell schwachen ländlichen Regionen ist in vielen Staaten nicht ausreichend. Oftmals fehlen staatliche soziale Sicherungssysteme, so dass Ältere kaum oder gar nicht erreicht werden, was zur Vereinsamung führen und in Altersarmut münden kann.[9] Dies hat insbesondere für Frauen negative Auswirkungen, da diese ohne funktionierende Familienstrukturen oft an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden und auf staatliche Hilfe angewiesen sind, die aber oft unzureichend ist.[10]

2.2 Ältere Menschen: eine heterogene Gruppe

Um die Gruppe der Älteren zu definieren, muss die Heterogenität der Gruppe mitgedacht werden. Die Schwierigkeiten einer Definition haben sich auch bei anderen Gruppen in verletzlichen Lebenslagen ergeben, beispielsweise bei Kindern oder Menschen mit Behinderungen, für die mit der UN-Kinderrechtskonvention und der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK oder BRK) jeweils ein spezifischer Menschenrechtsvertrag entwickelt wurde.

4 Der 6. Altenbericht spricht von der Vielfalt des Alters, 6. Altenbericht (2010), S. 19.
5 Statistisches Bundesamt (2009), S. 14 ff.
6 Siehe dazu ausführlich die Studie des UN-Sonderberichterstatters über das Recht auf Gesundheit, Grover (2011).
7 Zum Einfluss des demografischen Wandels auf das Gesundheitswesen siehe Bundestag-Drucksache 17/3815 (2010), S. 157 ff.
8 Siehe hierzu Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2012), Empfehlungen 1 bis 5.9
9 Ausführungen zu den OECD Staaten und den Staaten des globalen Südens in: UN, Sekretariat - Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (2011), S. 31 ff.
10 UN, Sekretariat - Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (2011), S. 31 ff.

Starre Altersgrenzen, wie sie viele UN-Dokumente bisher verwenden, stoßen sowohl in der Wissenschaft und Regierungen als auch bei Interessenvertretungen älterer Menschen größtenteils auf Ablehnung. Dies auch, weil Alter je nach Kontext anders verstanden wird.[11] Eine starre Altersgrenze von 60 Jahren etwa, wie sie der UN-Sozialpaktausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung zu den Rechten Älterer[12] zugrunde legt, blendet aus, dass beispielsweise eine 60-jährige Person in Europa, ökonomisch abgesichert und mit einer guten medizinischen Versorgung in einer Großstadt lebend, anders gealtert sein dürfte, als eine Person gleichen Alters in einer ländlichen Region mit schlecht ausgebautem medizinischen Versorgungsnetz, wie dies häufig in Ländern des Globalen Südens vorkommt.

Da die Lebenssituationen älterer Menschen von sozialen Annahmen und Zuschreibungen über das Alter und darauf aufbauenden Politiken, Leistungen und nicht zuletzt auch dem zwischenmenschlichen Verhalten abhängt, wird für eine Definition, ähnlich wie bei der Entwicklung der BRK, an die sozial konstruierte Kategorie „Alter" angeknüpft werden müssen.[13] Die UN-BRK konkretisiert den persönlichen Anwendungsbereich der Konvention durch eine Beschreibung eines Verständnisses von „Behinderung".[14] Sie enthält keine abschließende Definition des Begriffs, sondern orientiert sich am sozialen Verständnis von „Behinderung". Nicht die Menschen mit Beeinträchtigung sind behindert, sie werden – durch Barrieren in der Umwelt – behindert; dabei kommt es auf die Wechselwirkung zwischen Person und ihrer Umgebung mit einer teilhabeeinschränkenden Wirkung an.[15] Gemäß Art. 1 Abs. 1 bezieht die BRK alle Menschen ein, die langfristige körperliche, seelische, geistige Beeinträchtigungen oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit verschiedenen (einstellungs- und umweltbedingten) Barrieren am vollen und gleichberechtigten Gebrauch ihrer fundamentalen Rechte beziehungsweise an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern. Durch die konsequente Einbeziehung altersspezifischer Aspekte und die systematische Berücksichtigung ihrer vielfältigen Lebenslagen können die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten noch spezifischer und konkreter entwickelt werden.

2.3 Alter als soziale Konstruktion

Die Gemeinsamkeiten Älterer als Gruppe bestehen also weniger aufgrund des Lebensalters als vielmehr aufgrund sozialer Phänomene und Konstruktionen. Altern wurde schon immer ambivalent gesehen: einerseits als belastend und einschränkend, andererseits als bewunderns- und achtenswert – diese unterschiedliche Wahrnehmung beruht nicht zuletzt auf kulturellen Unterschieden und Stereotypen.[16] Die Zugehörigkeit zur Gruppe der Älteren ist auch von den geographischen Gegebenheiten eines Landes, der in einem Staat bestehenden durchschnittlichen Lebenserwartung und dem individuellen Lebensstil abhängig. Daher variieren sowohl die soziale Wahrnehmung, wann man als „älter" gilt, als auch die spezifischen Altersbilder. Die Zuschreibungen sind vielfältig und reichen von „ehrbar", „voll Weisheit" oder „privilegiert" bis hin zu „hilfebedürftig" und „unproduktiv". Ein weiteres neueres Phänomen ist die Angst der jüngeren Generationen vor der wachsenden Gruppe der Älteren, denen der Wille zur unbedingten Wahrung ihrer Besitzstände, seien es Positionen in Wirtschaft und Politik, seien es soziale Leistungen, zugeschrieben wird.[17]

11 Beispiele auch unter 2.3.
12 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: General Comment no. 6: The economic, social and cultural rights of older persons, UN Dok. CESCR E/1996/22 vom 8.12.1995, Ziff. 9.
13 Mégret (2011), S. 7.
14 Riedel (2010), S. 1.
15 Hirschberg (2011), S. 1.
16 Ähnlich auch Hirsch (2007), S. 285-322.
17 Gegenargumente hierzu von Kruse (2013).

2.4 Ältere Menschen – ein Definitionsversuch

„Als ältere Menschen werden diejenigen bezeichnet, die sich im letzten Abschnitt ihres Lebens befinden. Die Länge dieses Abschnittes kann variieren. In diesem Lebensabschnitt wächst das Risiko körperlicher, sensorischer oder mentaler Beeinträchtigungen, die in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren in der Umwelt an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können. Solche Barrieren können beispielsweise baulicher oder kommunikativer Art sein, oder sie werden von (rechtlichen) Altersgrenzen vorgelegt. Auch gesellschaftliche Einstellungen und Altersbilder können sich als Barrieren erweisen und ältere Menschen unabhängig vom Vorliegen individueller Beeinträchtigungen an der vollumfänglichen Wahrnehmung ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten hindern. Als Folge aller genannten Faktoren können ältere Menschen die Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht in vollem Umfang wahrnehmen, so dass ihnen wie bereits erwähnt die volle und gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft verwehrt ist."[18]

18 Ähnlich siehe auch Bericht der Zweiten Sitzung des Steering Committee for Human Rights, Drafting Committe on the Human Rigths of Older Persons (CCDH AGE), CCDH AGE (2012)2, 26.09.2012. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/cddh-age/Document_CDDH_AGE/CDDH-AGE%282012%29R2_fin_en.pdf.

3 Menschenrechtliche Grundlagen und Prinzipien

Sofern im allgemeinen Diskurs zu älteren Menschen oder zu den Lebenslagen der älteren Generationen Bezug auf menschenrechtliche Begriffe genommen wird, wird meist nur die Menschenwürde herangezogen. Einzelne Rechte oder menschenrechtliche Prinzipien hingegen werden kaum erwähnt. Die Menschenwürde findet in den Grund- und Menschenrechten ausdrücklich Anerkennung.[19] Sie ist eine unverfügbare Vorgabe, die als verbindliche Orientierung für Politik und Recht fungiert. Der Satz, dass alle Menschen „gleich an Würde" geboren sind (Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)), bezieht sich auf alle Lebenslagen und ist mit keinem Leistungsbegriff gekoppelt. Die Menschenrechte kann man sich nicht verdienen, sie werden unabhängig von der individuellen Leistungsfähigkeit jeder Person von Geburt an zugesprochen. Alle Menschen, also auch Demenzkranke oder von täglicher Pflege abhängige Ältere, haben dieselbe Würde und dieselben Grund- und Menschenrechte.

Die Menschenwürde als Fundament der Menschenrechte ist daher ein wichtiger Bezugspunkt für die Bestimmung der Inhalte von Menschenrechten. Sie bildet die absolute Grenze für Rechtseinschränkungen. Allein auf die Menschenwürde zurückzugreifen, ist aber nicht ausreichend, um die staatlichen Pflichten zu Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte Älterer zu bestimmen. Die menschenrechtlichen Verträge konkretisieren diese staatlichen Pflichten und müssen auf spezifische Situationen von Rechtsbeeinträchtigungen bezogen werden.

Für diesen Prozess der Auslegung von Menschenrechten im Hinblick auf Ältere sind auch die menschenrechtlichen Strukturprinzipien heranzuziehen. Dazu zählen der Grundsatz der Nichtdiskriminierung ebenso wie die Prinzipien der Partizipation, Autonomie und Inklusion.

Diskriminierung aufgrund des Alters ist weitverbreitet. Da es sich beim Diskriminierungsmerkmal Alter aber um ein neueres Merkmal handelt, das bei der Entstehung der AEMR nicht im Fokus stand, sind Diskriminierungen aufgrund des Alters durch die bisher kodifizierten Menschenrechte wenig sichtbar.[20] Alter als Diskriminierungsgrund wird in den menschenrechtlichen Diskriminierungsverboten zumeist nicht ausdrücklich aufgelistet.[21] Das Thema Altersdiskriminierung wird erst seit wenigen Jahrzehnten stärker wahrgenommen.[22] Jüngere Konventionen zum Schutz der Menschenrechte und Antidiskriminierungsklauseln berücksichtigen das Merkmal explizit, so etwa das Allgemeine Gleichstellungsgesetz, die EU-Antidiskriminierungsrechtssetzung und auf internationaler Ebene die UN-BRK.

19 Bielefeldt (2008), S. 5, 14.
20 Courtis (2012), S. 7.
21 Ausführlich hierzu unter 5.1.1.
22 Derzeitiger Fokus auf das Arbeitsrecht siehe hierzu Rottleuthner / Mahlmann (2011), S. 352ff.

Partizipation ist ein wichtiges Prinzip und spielt in den menschenrechtlichen Diskussionen schon lange eine besondere Rolle. Speziell bei den Verhandlungen und der Ausgestaltung der BRK wurde dies deutlich.[23] Auch in älteren Übereinkommen ist das Recht auf Partizipation festgeschrieben, so etwa in der UN-Frauenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention[24]. In der derzeitigen Diskussion erhält die Thematik indes noch mehr Gewicht: So bedeutet Partizipation die volle und wirksame Teilhabe aller Menschen an der Gesellschaft mit dem Ziel der vollen Verwirklichung aller Menschenrechte. Der Grundsatz der Partizipation steht mit anderen menschenrechtlichen Grundsätzen wie beispielsweise der Nichtdiskriminierung und der Inklusion in enger Verbindung. Die volle wirksame und gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft kann nur ermöglicht werden, wenn der Staat seinen Verpflichtungen nachkommt, die Menschen zu beteiligen, und Rahmenbedingungen so schafft, dass die Menschen ihr Recht auf Partizipation auch einfordern und wahrnehmen können. Die Zivilgesellschaft hat darüber hinaus aufgrund des Grundsatzes der Partizipation die Verantwortung, ihre Rechte mitzugestalten, einzufordern und die Überwachung der Umsetzung zu begleiten.

Ein weiteres wichtiges menschenrechtliches Strukturprinzip ist die Inklusion.[25] Damit ist gemeint, dass jeder Mensch das Recht hat, in sozialen Bezügen zu leben und in allen heutigen Lebensbereichen selbstverständlich dabei sein zu können: etwa im Arbeitsmarkt, bei Sport und Kultur, im politischen Leben. Nur wer in einen Lebensbereich mit eingebunden ist, kann dort seine Freiheit leben – also sich bilden, arbeiten, kreativ sein, politisch mitentscheiden, etc. - und damit seine Persönlichkeit entfalten. Die Menschenrechte garantieren allen Menschen, dass sie in allen Lebensbereichen ihre Freiheiten leben können.

Als menschenrechtlicher Begriff hebt Inklusion die Pflicht des Staates hervor, zu gewährleisten, dass jeder Mensch den Zugang zu allen Lebensbereichen erhält und dort gleichermaßen dabei sein kann. Bei der Inklusion wird die Gemeinschaft passend gemacht – das heißt sie soll sich so öffnen, dass jede und jeder in seiner Eigenart teilhaben kann. Die Barrieren müssen entsprechend abgebaut werden, und die individuelle Person muss mit ausreichend angemessenen Vorkehrungen unterstützt werden, um teilnehmen zu können.

23 Hirschberg (2010).
24 Hierzu Liebel (2013), S. 100-117; Lansdown (2010), S.11-23.
25 Bielefeldt (2010), S. 68-88.

4 Internationale politische Anstrengungen zum Schutz der Älteren

4.1 Politische Entwicklungen auf UN-Ebene

Bereits 1982 verabschiedete die UN-Generalversammlung in Wien einen Internationalen Aktionsplan für Ältere[26] zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Situation und dem Recht auf Entwicklung. Der Aktionsplan baute auf einer früheren Resolution der UN-Generalversammlung aus dem Jahre 1978 auf, in der man sich auf einen weltweiten Austausch zum Thema Ältere verständigt hatte. Ziel des Aktionsplans ist es, die Rechte der Älteren durch Kooperation der Staatengemeinschaft zu stärken, um in Zukunft die Potenziale und Bedürfnisse der größer werdenden Gruppe der Älteren zu erkennen. Empfehlungen zu den Themenbereichen Bildung, Gesundheit, Familie, Ältere als Konsumenten, Beschäftigung, soziale Absicherung, Wohnung und Umwelt führen aus, wie die Ziele erreicht werden sollen.

Im Jahre 1991 kam es zur Verabschiedung eines weiteren UN-Aktionsplans in Wien, der auf den Empfehlungen von 1982 aufbaut. Um diesen zu konkretisieren, empfahl die UN-Generalversammlung den Staaten mit der Resolution 46/91[27], konkrete Prinzipien zur Anpassung der Gesellschaft an die immer größer werdende Gruppe von Älteren auszuarbeiten. Im Fokus standen dabei die Unabhängigkeit, die Partizipation, der Schutz und die Pflege sowie Selbsterfüllung und Würde.

1992 erließ die UN-Generalversammlung die „Proklamation über das Altern". Unter anderem fordert sie darin, die Leistungen von älteren Frauen für die Gesellschaft anzuerkennen. Hinzu kam die Anregung, ältere Männer sollten Talente entwickeln, die während ihrer Berufstätigkeit brachlagen. Familien sollten dazu angeregt werden, die Pflege der älteren Angehörigen zu übernehmen, und die Staaten sollten für ausreichende Unterstützung der Familien sorgen.[28]

Um an den ersten UN-Aktionsplan aus Wien anzuschließen, erklärte die UN-Generalversammlung das Jahr 1999 zum „Internationalen Jahr der älteren Menschen"[29]. Das Leitmotiv hieß „eine Gesellschaft für alle Altersgruppen" und sollte mehrere Dimensionen ansprechen: individuelle, lebenslange Entwicklung, der Zusammenhang zwischen Älterwerden und Gesellschaft sowie die Entwicklung und die Situation von Älteren. Ziel des Jahres war es, Aufmerksamkeit auf das Thema zu lenken, zahlreiche nationale Aktionen auszulösen, und das Thema Älterwerden in alle Politikbereiche und in das öffentliche Leben hineinzutragen.

2002 wurde der zweite Internationale Aktionsplan über das Altern auf der 2. Weltversammlung zu Fragen des Alterns in Madrid beschlossen.[30] Der Madrider Aktionsplan setzt eine neue Agenda für den Umgang mit dem Thema Altern im 21. Jahrhundert. Er konzentriert sich auf drei Schwerpunktbereiche: ältere Menschen und Entwicklung; Förderung von Gesundheit und Wohlbefinden bis ins hohe Alter und die Schaffung von unterstützenden Rahmenbedingungen. Der Aktionsplan regt Politik, Nichtregierungsorganisationen und weitere Akteure dazu an, neue Wege zu finden, um die Solidarität zwischen den Generationen in der Gesellschaft zu verankern.

26 Siehe UN, Generalversammlung (1982), Vienna International Plan of Action on Ageing, Resolution A/RES/37/51 vom 03.12.1982.
27 UN, Generalversammlung (1991), Resolution A/RES/46/91 vom 16.12.1991.
28 UN, Generalversammlung (1992), Resolution A/RES/47/5 vom 16.10.1992.
29 Letzter Absatz der UN, Generalversammlung (1992), Resolution A/RES/47/5 vom 16.10.1992. http://undesadspd.org/Ageing/Resources/ArchivedResources/InternationalYearofOlderPersons1999/Resolution475.aspx; weitere Informationen hierzu unter http://undesadspd.org/Ageing/Resources/ArchivedResources/InternationalYearofOlderPersons1999.aspx.
30 UN, Zweite Weltversammlung zu Fragen des Alterns (2002), The Madrid International Plan of Action on Ageing. http://social.un.org/index/Ageing/Resources/MadridInternationalPlanofActiononAgeing.aspx.

Als größte Herausforderung des zweiten Weltaltenplans wird die nationale Implementierung gesehen. Dennoch gab es lediglich eine Halbzeitevaluation, die zudem nur in wenigen Ländern durchgeführt wurde und in den Ergebnissen eher enttäuschend war[31]. Die Implementierung der Forderungen aus der Deklaration und aus dem Aktionsplan von Madrid (2002) wurde für die europäischen Staaten abschließend im September 2012 auf einer Follow-Up Konferenz in Wien evaluiert.[32] Die Staatenvertreter stellten fest, dass die Umsetzung sehr unterschiedlich erfolgte. Als Problemfelder wurden Barrieren und Vorurteile, politische Maßnahmen in den Bereichen Gesundheits- und Wohlfahrtspflege, Gewalt gegen ältere Menschen, Vernachlässigung und die Vermeidung von Einsamkeit sowie die mangelnde (oder schwach ausgeprägte) Solidarität zwischen den Generationen benannt. In einigen Ländern identifizierte man große Defizite in der Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung, in den Systemen des sozialen Schutzes, im Bereich der Arbeits- und Rentengesetze sowie in der Langzeitpflege und -betreuung.

In der abschließenden Deklaration dieser Follow-up-Konferenz zum Aktionsplan von Madrid beschlossen die Ministerinnen und Minister eine dritte Implementierungsphase des Madrider Aktionsplans von 2013-2017 mit vier politischen Zielen und konkreten Maßnahmenvorschlägen. Hierzu zählen: Förderung einer längeren Lebensarbeitszeit und Bewahrung der Arbeitsfähigkeit, Teilhabe und Nicht-Diskriminierung sowie Förderung und Gewährleistung von Solidarität zwischen den Generationen, Förderung der sozialen Integration, Würde, Gesundheit und Unabhängigkeit im Alter.[33] Wie die Implementierung dieser politischen Vorgaben überprüft werden soll, blieb auch in diesem Dokument ungeklärt.

4.2 Politische Entwicklungen in der EU

Die EU hat sich mit dem demografischen Wandel und seinen Auswirkungen speziell in der Gesundheitsversorgung, der sozialen Absicherung und im Arbeitsmarkt auseinandergesetzt.[34] Das Jahr 2012 wurde von der Europäischen Kommission zum „Europäischen Jahr des aktiven Alterns und der Solidarität zwischen den Generationen"[35] ausgerufen. Hinzu kommt, dass die Menschen in Europa für die Lebenslagen älterer Mitmenschen sensibilisiert werden sollen. Hauptaugenmerk der Initiative lag auf einer Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten und der Arbeitsbedingungen für die schnell zunehmende Anzahl Älterer in Europa. Die Europäische Kommission will damit einen Beitrag leisten, ältere Menschen in Europa aktiver in die Gesellschaft einzubinden. Als Grundlage dazu soll ein gesundes Altern gefördert werden. Die Europäische Kommission hat bei der Gestaltung des Europäischen Jahres die Zivilgesellschaft eingebunden. Die Themen Beschäftigung und Gesundheit wurden von der Kommission aufgrund der aufgezeigten Bedarfe aus den Mitgliedstaaten gesetzt. Beendet wurde das Europäische Jahr mit nationalen Abschlusskonferenzen und einer Abschlussveranstaltung des Europäischen Rates[36], auf der die Prinzipien zum aktiven Altern und zur Solidarität zwischen den Generationen[37] verabschiedet wurden. Im Zuge der Abschlussveranstaltung präsentierte der Rat der Öffentlichkeit den neu entwickelten Index zum Aktiven Altern.[38]

4.3 Fazit

Die internationalen politischen Anstrengungen zeigen, dass sich die Politik mit der Gruppe der Älteren auseinander setzen will, um den demografischen Herausforderungen begegnen zu können. Allerdings sind die unterschiedlichen politischen Erklärungen auch ein Ausdruck dafür, dass zwar immer wieder ähnliche Themenbereiche angesprochen und verwandte Ansichten geäußert, aber nur geringe Fortschritte erzielt werden. Ähnlich enttäuschend sind auch die teils wenig aus-

31 Die Berichte stehen im Internet nicht mehr zur Verfügung.
32 http://www.unece.org/pau/ageing/ministerial_conference_2012.html.
33 UN, Wirtschafts- und Sozialrat, Wirtschaftskommission für Europa, Arbeitsgruppe zum Thema Altern (2012): 2012 Vienna Ministerial Declaration, UN Dok. ECE/ AC.30/2012/3 vom 25.09.2012. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/Ministerial_Conference_Vienna/Documents/ECE.AC.30-2012-3.E.pdf.
34 Beispielsweise Demographie Report 2010, EUL 14135 European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Unit D.4 Eurostat, the Statistical Office of the European Union, Unit F.1 Manuscript completed in March 2011 http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=502&newsId=1007&furtherNews=yes%29].
35 Siehe dazu: http://europa.eu/ey2012/.
36 http://europa.eu/ey2012/ey2012main.jsp?langId=en&catId=970&newsId=1758&furtherNews=yes.
37 http://europa.eu/ey2012/ey2012main.jsp?langId=en&catId=970&newsId=1743&furtherNews=yes.
38 http://europa.eu/ey2012/ey2012main.jsp?langId=en&catId=970&newsId=1749&furtherNews=yes.

sagekräftigen Berichte, die die Staaten zur Abschlussevaluation vorgelegt haben. Dies zeigt alles in allem eine wenig befriedigende und wenig nachhaltige Umsetzung des Aktionsplans von Madrid. Auch die geringe Verbreitung von Informationen insbesondere zu den UN-Prozessen in Deutschland kann als Indiz für die schwache innenpolitische Zugkraft betrachtet werden.[39]

Die in diesem Abschnitt angesprochenen politischen Entwicklungen sind programmatische Erklärungen – das heißt, sie sind nicht bindend, auch wenn sie von den Staaten durch Unterzeichnung angenommen werden.

Selbst wenn der Begriff Menschenrechte in den Deklarationen und Aktionsplänen auftaucht, enthalten die Dokumente ausschließlich politische Ziele und keine Rechtsansprüche. Diese entscheidende Dimension der Menschenrechte – nämlich, dass sie individuell durchsetzbare Ansprüche sind – wird nicht mitgedacht: In der Ausgestaltung der einzelnen Ziele und den Handlungsanweisungen der Dokumente wird auf die rechtsverbindlichen Vorgaben aus den Menschenrechten nicht mehr Bezug genommen, sondern es werden lediglich politische Handlungsfelder angesprochen. Eine menschenrechtliche Herangehensweise wäre zu begrüßen, da sie den Staaten rechtsverbindliche Handlungsempfehlungen an die Hand geben würde. Die Ziele wären dadurch deutlich klarer gefasst, und der Staat würde als Adressat zur Implementierung feststehen.

39 Auf nationaler Ebene sind Informationen über die politischen UN-Prozesse, wie beispielsweise der Weltaltenplan von Madrid, sehr schwer auffindbar. Hierdurch kann ein Informationsdefizit für die Zivilgesellschaft entstehen. Dies schwächt die Organisationen darin, ihre Anliegen mit internationalen Forderungen zu verbinden und ihnen so auf nationaler Ebene mehr Nachdruck zu verleihen.

5
Wie sieht der derzeitige rechtliche Schutz der Menschenrechte Älterer aus?

Die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Navi Pillay, traf in ihrer Rede zum Internationalen Tag der älteren Menschen 2010 die Aussage, dass die Weltgemeinschaft es bisher versäumt habe, die Stärkung und Durchsetzung von Menschenrechten für Ältere national und international voranzutreiben und dass diese Versäumnisse nicht mehr länger ignoriert werden könnten.[40]

5.1 Die internationale Ebene (UN-Ebene)

Das Grundgerüst des menschenrechtlichen Schutzsystems bildet die AEMR aus dem Jahr 1948 und die aus ihr entstandenen verbindlichen Pakte – der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt, IESCR) und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt, ICCPR). Die dort verankerten Rechte gelten für alle Menschen, ältere Menschen können sich selbstverständlich auf alle Regelungen der UN-Pakte und weitere UN-Konventionen unmittelbar berufen. Der Menschenrechtsschutz hat sich den tatsächlichen Gegebenheiten über die Jahre angepasst, so wurden weitere Konventionen entwickelt, die allgemeine Menschenrechte zu ihrer vollen Gewährleistung für bestimmte Gruppen ausdifferenzieren. Beispielsweise: Frauenrechtskonvention, Kinderrechtskonvention, Wanderarbeitnehmerkonvention, Behindertenrechtskonvention u. a.

Die Einhaltung der Verträge wird durch wiederkehrende Staatenberichtsverfahren, durch Individualbeschwerdeverfahren sowie durch nationales formalisiertes Monitoring überprüft. Die in den Verträgen verankerten Rechte können auch in innerstaatlichen behördlichen und gerichtlichen Verfahren geltend gemacht werden.

Bei den Sondermechanismen, die der UN-Menschenrechtsrat einsetzt, agieren Sonderberichterstatterinnen und Sonderberichterstatter sowie Arbeitsgruppen mit regionalen und thematischen Mandaten. Nach Konsultationen oder Ländermissionen werden von den Mandatsträgern meist Berichte verfasst, die detailliert Auskunft über die Umsetzung der Menschenrechte sowie Schutzlücken geben und Handlungsempfehlungen an die jeweiligen Staaten enthalten. Mit diesen Berichten dokumentieren und analysieren die Sondermechanismen die Menschenrechtslage zu einem speziellen Thema oder zu einer konkreten Ländersituation.

5.1.1 Die UN-Menschenrechtsverträge und Ältere

Weder die AEMR noch die verbindlichen UN-Pakte (Sozialpakt und Zivilpakt) – nehmen auf die Personengruppe der Älteren Bezug. Sowohl im Zivilpakt als auch im Sozialpakt sind Diskriminierungsverbote verankert, die sich als Strukturprinzipien auf alle Menschenrechte beziehen. Das Diskriminierungsmerkmal Alter ist in diesen genannten Verträgen nicht als expliziter Diskriminierungsgrund genannt. Die Diskriminierungsverbote sind aber nicht abschließend, sondern für die Erweiterung auf andere Merkmale offen, was durch die Formulierung „other status" deutlich wird. Hierunter können auch Diskriminierungen aufgrund des Alters fallen.[41] Neben den beiden Pakten gibt es auch noch Menschenrechtsübereinkommen, die Diskriminierungen merkmalspezifisch verbieten, und die Menschenrechte aus der Sicht und der Gefährdungslage eines Perso-

40 UN, Hochkommissar für Menschenrechte, Pillay, Navi (2010): Millions of older persons are denied their rights. Statement am 01.10.2010. http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10402&LangID=E.

41 Dabei bezieht sich der Diskriminierungsgrund ‚Alter' nicht nur auf ältere Menschen, sondern auf jedes Lebensalter; auch ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen Jüngerer oder von Menschen im mittleren Lebensalter werden hiervon erfasst.

nenkreises mit demselben Diskriminierungsmerkmal formulieren. Hierzu zählen die UN–Antirassismuskonvention (International Convention on Racial Discrimination, ICERD) und das UN-Frauenrechtsübereinkommen (Convention on the Eliminiation of Discrimination against Women, CEDAW).[42]

Die BRK als einer der jüngeren menschenrechtlichen Verträge hat das Diskriminierungsmerkmal „Alter" explizit aufgenommen. So wird Alter als Grund für eine eventuelle Mehrfachdiskriminierung in der Präambel der BRK und auch in mehreren Artikeln benannt.[43] In 2011 waren in Deutschland 75,4 Prozent der statistisch als schwerbehindert erfassten Menschen 55 Jahre alt oder älter.[44] Einige Fragen, die sich im Zusammenhang mit Gefährdungsrisiken von Älteren stellen, können daher auch mit Blick auf die UN-BRK beantwortet werden, zum Beispiel hinsichtlich Pflegebedürftiger oder Demenzkranker. Hierbei ist zu erwähnen, dass der Begriff der Beeinträchtigung der BRK weiter ist als der Begriff der Behinderung in Deutschland.[45] Auch das menschenrechtliche Prinzip der Inklusion in der UN-BRK ist für ältere Menschen mit einer Beeinträchtigung zentral.[46]

5.1.2 Rechte Älterer in den Allgemeinen Bemerkungen der Fachausschüsse

Zwei Fachausschüsse, die zur Überprüfung der Umsetzung von UN-Konventionen eingerichtet wurden, haben sich in Allgemeinen Bemerkungen explizit mit den Menschenrechten Älterer auseinandergesetzt. Die Allgemeinen Bemerkungen der Fachausschüsse sind Auslegungshilfen der einzelnen Rechte. Der Fachausschuss des Sozialpaktes hat sich bereits 1995 aufgrund des prognostizierten demografischen Wandels in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 6[47] mit der Gruppe der Älteren befasst. Er fordert die Vertragsstaaten auf, ihre Sozial- und Wirtschaftspolitik an die älter werdende Bevölkerung anzupassen – spezielles Augenmerk soll dabei auf die soziale Sicherung gerichtet werden. Des Weiteren geht der Ausschuss darauf ein, dass Männer und Frauen gleiche Rechte erhalten müssen, aber speziell auf die Situation der Frauen eingegangen werden soll, da ältere Frauen einem erhöhten Gefährdungsrisiko ausgesetzt sind. Arbeitsrechte, der Schutz der Familie, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, geistige und körperliche Gesundheit sowie das Recht auf Bildung und Kultur werden in der Allgemeinen Bemerkung gesondert ausgeführt.[48]

Der Ausschuss legt fest, dass der Begriff „ältere Menschen" in seinen Papieren und Ausführungen für Personen über 60 Jahre steht. Auch in seinen Allgemeinen Bemerkungen Nr. 14 zum Recht auf Gesundheit[49] und Nr. 19 zu sozialer Sicherheit[50] werden die Belange Älterer behandelt.

Hinzu kommt die jüngere Allgemeine Empfehlung Nr. 27 des UN-Frauenrechtsausschusses für die Rechte älterer Frauen aus dem Jahre 2010.[51] Der Frauenrechtsausschuss widmet sich in seinem Dokument der Frage der mehrfachen Diskriminierung von älteren Frauen. Er weist darauf hin, dass es sich auch bei älteren Frauen um eine heterogene Gruppe handelt. In der Allge-

42 ICERD und CEDAW konkretisieren diese Diskriminierungsverbote für die erfassten Personenkreise. Die allgemeinen Diskriminierungsverbote aus den beiden Pakten müssen bei der Anwendung dieser Konventionen aber mitgedacht werden, um mehrdimensionale Diskriminierungen aufzeigen zu können.

43 UN, Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006, für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 26.03.2009 (Bundesgesetzblatt (BGBl.) 2008 II, S. 1419). Deutsche Fassung abrufbar unter http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Bundesgesetzblatt/Gesetz_Behindertenrechtskonvention_2008.pdf.

44 Am Jahresende 2011 (31.12.2011) waren von allen 7.289.173 Schwerbehinderten 5.469694 55 Jahre alt oder älter Statistisches Bundesamt (2013): Statistik der schwerbehinderten Menschen 2011 – Kurzbericht. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Gesundheit/BehinderteMenschen/SozialSchwerbehinderteKB5227101119004.pdf?__blob=publicationFile, S. 21, Statistik 3.1.

45 Altersbedingte Beeinträchtigungen, die von längerfristiger Natur sind und potenziell zu einer Teilhabeeinschränkung und damit zur Behinderung führen können, eröffnen die Anwendbarkeit der UN-BRK, obwohl diese Art der Beeinträchtigung noch nicht unter den Behinderungsbegriff nach deutschem Recht subsumierbar wäre.

46 Bielefeldt zeigt Vorteile der Anwendung der sozialer Inklusion für viele Gruppen auf (2009), S. 10ff, ähnlich auch in Bielefeldt (2010).

47 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: General Comment no. 6, a.a.O.

48 Ähnliche Entwicklungen mit den Thema „soziale Sicherheit" gibt es auch in anderen UN-Organisationen, beispielsweise hat die Sonderberichterstatterin zu extremer Armut kürzlich einen Bericht zu beitragsungebundenen Renten für ältere Personen herausgegeben und hierin vermerkt, dass diese Renten die Armut verringern und einen Schutz für besonders armutsgefährdete Ältere bieten würden; UN, Sonderberichterstatterin für Menschenrechte und extreme Armut, Sepúlveda Carmona (2010), Vergleiche auch den ILO Prozess zum Social Protection Floor. http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1321.

49 Siehe UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, General Comment no. 14, a.a.O.

50 Siehe UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, General Comment no. 19, a.a.O.

51 UN, Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau: General Recommendations no. 27, a.a.O.

meinen Bemerkung werden Themen angesprochen, auf die der Staat im Besondern achten soll: An erster Stelle wird eingefordert, älteren Frauen, bezogen auf die Ressourcen, die sie einbringen, mehr Wertschätzung entgegenzubringen. Die Staaten werden erinnert an die Pflichtentrias, nämlich alle Rechte zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten. Weiter werden die Vertragsstaaten nachträglich dazu aufgefordert, Verbesserungen vorzunehmen in den Bereichen der Gewaltbekämpfung, Partizipation, Bildung, Arbeit und Renten, Gesundheitswesen sowie die speziellen Bedarfen von älteren Frauen in ländlichen Regionen zu berücksichtigen.

5.1.3 Rechte Älterer im Staatenberichtsverfahren

Die Fachausschüsse zu den Menschenrechtsverträgen haben sich nicht nur in ihren Allgemeinen Bemerkungen zu den menschenrechtlichen Gefährdungslagen von Älteren geäußert, sondern auch in Abschließenden Bemerkungen zu Staatenberichtsverfahren, welche in periodischen Abständen die Einhaltung und Umsetzung der UN-Menschenrechtsverträge überprüfen. Die Vertragsstaaten bringen Berichte zur Situation der Menschenrechte in ihrem Staat ein, und der jeweilige Fachausschuss gibt das Ergebnis seiner Überprüfung in sogenannten Abschließenden Bemerkungen bekannt. Allerdings findet der Schutz der Rechte Älterer in diesen Abschließenden Bemerkungen nur punktuell Eingang. Der UN-Sozialpaktausschuss hat dies beispielsweise im Bereich der sozialen Sicherheit, beim Recht auf Gesundheit und beim Recht auf Arbeit berücksichtigt.

Beispielsweise hat der Menschenrechtsausschuss als das Vertragsorgan des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte (Zivilpaktes) im Staatenberichtsverfahren zu Deutschland 2004 dazu aufgefordert, die Situation von Älteren in Pflegeheimen zu verbessern, so dass es nicht mehr zu herabwürdigenden Handlungen kommt, und die Würde der Betroffenen nicht gefährdet ist.[52] 2012 hat der Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen Deutschland aufgefordert, rechtliche Beschwerdemöglichkeiten einzuführen, um speziell gegen freiheitsentziehende Maßnahmen in Pflegeheimen vorgehen zu können, weiter wiederholte er die Forderung, das Pflegepersonal besser auszubilden und ein flächendeckendes Monitoring einzuführen.[53]

Auch der UN-Sozialpaktausschuss hat in seinen Abschließenden Bemerkungen 2011 an Deutschland appelliert, die Lage älterer Menschen in Pflegeheimen sofort zu verbessern. Unter anderem sollen Maßnahmen ergriffen werden, um die Ausbildung des Pflegepersonals sicherzustellen und gründliche Kontrollen zur Einhaltung der Qualität in der Pflege zu veranlassen.[54]

Weiter hat der Fachausschuss zur Überprüfung der Umsetzung der UN-Antifolterkonvention an Deutschland appelliert, dass Mitarbeitende hinsichtlich Fixierungen – damit sind freiheitsentziehende Maßnahmen wie zum Beispiel Fixiergurten gemeint - zu schulen und die Handhabung einheitlich für alle Bundesländern zu regeln. Er geht aber nicht explizit auf ältere Menschen und Pflegeheime ein.[55]

Auch die bisher verabschiedeten Abschließenden Bemerkungen im Staatenberichtsverfahren zur UN-BRK gehen nicht explizit auf ältere Menschen mit Beeinträchtigungen ein. Dies ist ein Indiz dafür, dass die Älteren selbst im Prüfverfahren einer Konvention, die die Gruppe Älterer explizit in den Vertragstext aufgenommen hat, noch nicht sichtbar ist.[56]

Aufgrund der vorliegenden Abschließenden Bemerkungen kann die Aussage getroffen werden, dass in den Fachausschüssen keine flächendeckende Prüfung der menschenrechtlichen Situation von Älteren in den Staatenberichtsverfahren stattfindet.

52 UN, Menschenrechtsausschuss (2004): Abschließende Bemerkungen Deutschland, UN Dok ICCPR/CO/80/DEU vom 04.05.2004, Ziff. 17.
53 UN, Menschenrechtsausschuss (2012): Abschließende Bemerkungen Deutschland., UN Dok CCPR/C/DEU/CO/6 vom 12.11.2012, Ziff. 15. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICCPR/iccpr_state_report_germany_6_2010_cobs__2012_en.pdf.
54 Abschließende Bemerkungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, E/C.12/DEU/CO/5 vom 20.05.2011, Ziffer 27.
55 Abschließende Bemerkungen des Ausschusses gegen Folter, UN Dok. CAT/C7DEU/CO/5 vom 12. Dezember 2011, Absatz 16.
56 Die Abschließenden Bemerkungen zu den Staatenberichten von Tunesien, Spanien, Peru, Ungarn China und Argentinien sind gesammelt auf der Seite von Bayefsky zu finden: siehe http://www.bayefsky.com/docs.php/area/conclobs/node/2/treaty/crpd/opt/0, für die Paraguay siehe http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Session9.aspx.

5.1.4 Fokus auf Ältere bei den Fachausschüssen – Individualbeschwerdeverfahren

Mit einer Individualbeschwerde kann sich eine Person bei einer Verletzung ihrer Menschenrechte durch den Staat an den jeweiligen Expertenausschuss wenden. Voraussetzung ist, dass der Staat dem Verfahren zugestimmt hat und die Zulassungsvoraussetzungen, wie beispielsweise die Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs, vorliegen.

Zwar wurden weltweit Diskriminierungen aufgrund des Alters in Individualbeschwerden zum Zivilpakt vorgebracht, doch gibt es bisher keine Individualbeschwerde gegen Deutschland. Der Ausschuss hat in den bereits ergangenen Entscheidungen zumeist keine Verletzung des Zivilpaktes festgestellt, sondern sah ausreichende Gründe, warum der Staat im jeweiligen Fall eine Differenzierung aufgrund des Alters vornehmen durfte oder/und warum keine Diskriminierung vorlag.[57]

5.1.5 Fokus auf Ältere bei UN-Sonderberichterstatterinnen und UN-Sonderberichterstattern

In 2010 hat sich auch der UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Gesundheit in einem Bericht mit der Situation der Älteren auseinandergesetzt.[58] Zentrale Aussagen seines Berichts waren die Veränderung des bisherigen Fokus vom gesunden Altern hin zu einer stärkeren Teilhabe älterer Menschen am wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben und ihre kontinuierlichen Beiträge zur Gesellschaft. Denn aktives und würdiges Altern benötige ein verändertes gesellschaftliches Konzept von Altern. Bezogen auf das Recht auf Gesundheit enthält der Bericht konkrete Forderungen nach einer verbesserten Einführung, Überwachung und Bewertung von Gesundheitspolitik und -programmen. Der Bericht stellt klar, dass die Förderung und der Schutz der Menschenrechte Älterer das Anliegen aller Menschen sein sollte, weil älter werden ein Prozess ist, der alle betrifft.

Fazit: Dieser Überblick zeigt, dass die menschenrechtliche Situation von Älteren durch die UN-Organe des Menschenrechtsschutzes nur punktuell beleuchtet wird. Um den Schutz der Menschenrechte von Älteren zu stärken, bedarf es einer vermehrten Aufmerksamkeit bei den Überwachungsgremien.

5.1.6 Die UN-Arbeitsgruppe zu den Rechten Älterer

Im November 2010 setzte die UN-Generalversammlung mit der UN-Resolution A/C.3/65/L.8/Rev.1 eine Arbeitsgruppe ein, um den Schutz der Menschenrechte für ältere Personen zu stärken (UN Open-ended Working Group on Ageing)[59]. Die Arbeitsgruppe traf sich Anfang 2011 in New York und erstellte einen Arbeitsplan. In der ersten Sitzung (18.-21. April 2011) prüften die Staatenvertretungen und zivilgesellschaftliche Akteure bereits bestehende internationale Menschenrechtsinstrumente auf Schutzlücken und mögliche Ansatzpunkte für neue Instrumente.[60] Im Fokus der inhaltlichen Auseinandersetzung stand die Durchsetzbarkeit der Menschenrechte von älteren Frauen und Männern, speziell in den Bereichen soziale Absicherung, Gesundheit und Wohnstandards. Zudem wurde unter anderem dargelegt, wo die Rechte Älterer in bereits bestehenden Konventionen verankert sind. Sowohl Staatenvertretungen als auch zivilgesellschaftliche Akteure befürworteten die Schaffung einer eigenen Konvention für Ältere; es gab aber auch Gegenstimmen von Staatenseite. In den einzelnen Diskussionsrunden wurde versucht, die unterschiedlichen Gefährdungslagen zu benennen. Hervorgehoben wurden ein erhöhtes Armutsrisiko, der Bedarf an vermehrter Unterstützung im Bereich Pflege und der Zugang zum Gesundheitswesen. Darüber hinaus befasste sich die Arbeitsgruppe auch mit Gefährdungslagen im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte. Als schwierige Aufgabe wurde die Definition der Personengruppe angesehen.

57 UN, Menschenrechtsausschuss: Schmitz-de-Jong gegen die Niederlande, UN Dok. CCPR/C/72/D/855/1999, 16.07.2001. http://www.bayefsky.com/pdf/170_netherlands855.pdf; Solis gegen Peru, UN Dok. CCPR/C/86/D/1016/2001, 16.05.2006. http://www.bayefsky.com/pdf/peru_t5_iccpr_1016_2001.pdf; Althammer und andere gegen Österreich, UN Dok. CCPR/C/78/D/998/2001, 08.082003. http://www.bayefsky.com/pdf/austria_t5_iccpr_998_2001.pdf]; Love und andere gegen Australien Un Dok. CCPR/C/77/D/983/2001, 25.03.2003. http://www.bayefsky.com/pdf/australia_t5_iccpr_983_2001.pdf]. Bei den anderen Fachausschüssen beispielsweise CAT, ICERD und CEDAW gab es keine Individualbeschwerden die sich thematisch mit Älteren befasst haben.

58 UN, Sonderberichterstatter über das Recht auf Gesundheit, Grover (2011).

59 Ausführliche Informationen und alle Dokumente siehe United Nations Open-ended Working Group on Ageing for the purpose of strengthening the human rights of older persons, http://social.un.org/ageing-working-group/.

60 Für weiterführende Informationen siehe den Bericht des Vorsitzenden der ersten Sitzung http://social.un.org/ageing-working-group/documents/chairmans%20-%205%20May.pdf.

Die zweite Sitzung fand Anfang August 2011 statt.[61] In dieser Arbeitssitzung wurden fünf Bereiche ausführlich diskutiert: die Diskriminierung älterer Menschen und Mehrfachdiskriminierung, das Recht auf Gesundheit, der Schutz vor Gewalt und Misshandlung, soziale Absicherung sowie der Ausschluss aus der Gesellschaft.

Am dritten Treffen Ende August 2012[62] waren die Weltregionen im Gegensatz zu den vorangegangenen Sitzungen besser repräsentiert durch Staatenvertretungen aus Asien und Afrika. Diese Entwicklung wurde sehr begrüßt. Thematisch wurden keine neuen Gebiete diskutiert. Gegen Schluss der Sitzung zeigte sich aber sehr deutlich, dass ein Teil der Delegierten eine neue Konvention zum Schutz der Menschenrechte Älterer befürwortet, vor allem die Staaten aus Südamerika und der Karibik (GRULAC). Staaten wie die USA, Schweiz und Kanada sprachen sich für eine bessere Implementierung der bestehenden Menschenrechtsschutzinstrumente aus. Die Gruppe der EU-Staaten vertrat den Standpunkt, dass keine neue Menschenrechtskonvention zum Schutz der Rechte Älterer notwendig sei. Eine große Gruppe an Staaten schien noch unentschlossen.

Im Dezember 2012 wurde auf der Sitzung der Generalversammlung entschieden, dass die UN-Arbeitsgruppe weitergeführt wird.[63] Gleichzeitig beschloss sie mit Resolution 67/139 (A/Res/67/139), dass das Mandat der Arbeitsgruppe für die nächste Sitzung im August 2013 verändert wird. Der Titel der Resolution lautet: „Towards a comprehensive and integral international legal instrument to promote and protect the rights and dignity of older persons!" Damit hat die Generalversammlung die Frage aufgeworfen, welche Hauptelemente ein internationales und rechtliches Instrument zur Förderung und zum Schutz enthalten muss, die in den bestehenden menschenrechtlichen Verträgen noch nicht enthalten sind.[64] An der vierten Sitzung der Arbeitsgruppe[65] Mitte August 2013 haben mehr Staatenvertretungen, speziell aus Asien und Afrika, teilgenommen als dies in den vorherigen Sitzungen der Fall war. Die Staaten Afrikas haben sich darauf geeinigt, sich gemeinsam für die Entwicklung einer neuen Konvention zur Stärkung und dem Schutz der Menschenrechte in der Arbeitsgruppe auszusprechen. Thematische Schwerpunkte bildeten Beiträge bezogen auf die letzte Evaluation des Madrider Weltaltenplans und der Stand der regionalen Entwicklungen sowie die daraus resultierenden geplanten Aktionen. Weitere Themen waren soziale Sicherheit und das Recht auf Gesundheit und Altersdiskriminierung in der Arbeitswelt. Mit Abschluss der Sitzung wurde Einigkeit dahingehend erzielt, dass sich alle Staaten dafür aussprachen, die Rechte Älterer zu stärken und sich weiter zu treffen. Auf Eckpunkte für einen neuen bindenden Vertrag konnte man sich allerdings noch nicht einigen.

Es wäre wichtig, dass die Staatenvertreter und Staatenvertreterinnen sich auf den Prozess einlassen. Bislang findet lediglich eine eher allgemeine Auseinandersetzung darüber statt, ob Lücken im Menschenrechtsschutz Älterer bestehen (eine Frage, die von Staatenvertretungen je nach ihrer Positionierung gegen oder für eine neue rechtsverbindliche Konvention entweder pauschal verneint oder bejaht wird). Stattdessen sollte die Arbeitsgruppe mit aussagekräftigen Studien insbesondere ressourcenstärkere Staaten analysieren, in welchen Bereichen Schwächen im Menschenrechtsschutz für Ältere bestehen. Im besten Fall könnten die Staaten ein Monitoring für die Menschenrechte Älterer in ihrer Innen- und Entwicklungspolitik durchführen. Eine solche Untersuchung wäre auch ein gutes Beispiel zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes für Ältere für andere Staaten. Ein Monitoring könnte zudem die Grundlage sein für eine konstruktive Diskussion in der Arbeitsgruppe darüber, wie ein Instrument zur Verbesserung des Schutzes der Älteren aussehen könnte.

Kurz vor der Sitzung der Generalversammlung hat auch der UN-Menschenrechtsrat sich mit dem Thema Menschenrechte Älterer befasst und eine Resolution mit dem Titel „The Human Rights of Older Persons" ohne Abstimmung verabschiedet.[66] Mit dieser Resolution

61 Für weiterführende Informationen siehe den Bericht des Vorsitzenden der zweiten Sitzung http://social.un.org/ageing-working-group/documents/Chair_summary_2nd_session_OEWG_final.pdf.

62 Für weiterführende Informationen siehe den Bericht des Vorsitzenden der dritten Sitzung http://social.un.org/ageing-working-group/documents/Chairssummary3rdsessionOEWGfinal.pdf.

63 GA The Third Committee Resolution A/C.3/671.9/Rev.1 wurde ursprünglich von El Salvador und weiteren 26 Staaten aus Lateinamerika, Afrika und Asien eingebracht. In der Generalversammlung stimmten dann 54 Staaten für, fünf gegen und 118 Staaten enthielten sich der Stimme als die Resolution angenommen wurde.

64 „the main elements that an international legal instrument to promote and protect the rights and dignity of older persons should include, which are not currently addressed sufficiently by existing mechanism". UN Dok. A/RES/67/139 vom 20. Dezember 2012.

65 Für mehr Informationen siehe http://social.un.org/ageing-working-group/fourthsession.shtml. Human Rights Council Resolution 21/23 Human rights of Older Persons UN Dok A/HRC/21/L.15 vom 24. September 2012.

66 Ein Überblick über die zum inter-amerikanischen System gehörenden Menschenrechtsdokumente ist zu finden unter http://www.oas.org/en/topics/human_rights.asp.

wurde das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte aufgefordert, eine öffentliche Konsultation mit schriftlichen Eingaben abzuhalten und den Menschenrechtsrat in der 24. Sitzung im September 2013 über die Ergebnisse zu informieren. Das Hochkommissariat hielt neben der schriftlichen auch eine mündliche Konsultation im April 2013 in Genf ab.

5.2 Regionale Ebene

Regionale Menschenrechtsinstrumente nehmen die Gruppe der Älteren verstärkt in den Fokus. Diese Entwicklung ist zum Beispiel im Europarat, im afrikanischen Menschenrechtssystem und im interamerikanischen System zu beobachten.

Im Bereich des interamerikanischen Systems[67] wird zum Beispiel in Art. 17 des Zusatzprotokolls von San Salvador festgehalten, dass der Staat jedem älteren Menschen das Recht auf eine angemessene Wohnung, auf Nahrung und medizinische Versorgung gewährleisten muss, sollte der einzelne selbst nicht dafür Sorge tragen können. Hiermit verbunden ist auch der Aufbau einer Netzwerkstruktur, die die Versorgung Älterer sicherstellen soll.[68] Im Rahmen des interamerikanischen Systems werden aktuell Entwürfe zu einer neuen Konvention zum Schutz Älterer verhandelt.[69] Der Konventionsentwurf definiert ältere Menschen als über 60-jährig. Der Entwurf umfasst politische und bürgerliche wie auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und hat eine Reihe von Regelungen für besondere Gruppen eingeführt. Für die Einhaltung und Überprüfung der Umsetzung der Konvention ist eine Arbeitsgruppe vorgesehen. Dieser Konventionsentwurf bedarf der Annahme durch die Vertreter der OAS-Mitgliedstaaten (Organisation Amerikanischer Staaten mit derzeit 35 Mitgliedstaaten Nord- und Südamerikas) und wird erst nach Zeichnung und Ratifikation für die Vertragsstaaten bindend.

Im Mai 2012 wurde in San José in Costa Rica eine neue Charta der Rechte von älteren Personen für Südamerika und die Karibik (ECLAC) verabschiedet. Die Staatenvertreter Südamerikas und der Karibik hatten sich nach ihrer Evaluation des Madrider Weltaltenplans darauf geeinigt, da der politische Prozess ihrer Meinung nach bislang nicht ausreichte, um die Menschenrechte der Älteren zu schützen.[70] Die Charta ist kein verbindlicher Vertrag, sondern zielt darauf ab, dass alle ECLAC-Staaten die politischen Prozesse fördern, und es ein weiteres Follow-up auf der 4. Staatenvertreterkonferenz der UN-ECLAC geben soll.

Die Afrikanische Charta[71] hat in Art. 18 Abs. 4 den Schutz von Älteren speziell verankert. Die Regelung sieht den Schutz für Angehörige dieser Gruppe vor, um ihre physischen und moralischen Bedürfnisse zu befriedigen. Zudem enthält das Protokoll zur Afrikanischen Charta über die Rechte der Frauen in Afrika[72] spezielle Regelungen für ältere Frauen.

In 2007 hat die Afrikanische Kommission für Menschenrechte einen Focal Point für die Rechte älterer Menschen in Afrika eingerichtet, um sich über die Rechte und das Wohlergehen Älterer einen Überblick zu verschaffen. Anhand der Ergebnisse sollen dann geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um den Schutz der älteren Menschen zu verbessern.[73] In 2008 wurde zu diesem Zweck eine Konsultation über die Rechte älterer Menschen in Mauritius abgehalten. Derzeit wird ein Entwurf zu einem Zusatzprotokoll zur Afrikanischen Charta für Ältere verhandelt.[74]

67 Ein Überblick über die zum inter-amerikanischen System gehörenden Menschenrechtsdokumente ist zu finden unter http://www.oas.org/en/topics/human_rights.asp.

68 Zusatzprotokoll von San Salvador über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 17. November 1988 zur Amerikanischen Konvention. http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-52.html.

69 Draft Inter-American Convention on the Human Rights of Older Persons vom 30.04.2012. http://www.oas.org/consejo/cajp/personas%20mayores.asp#Docs.

70 San José Charter on the rights of older Persons in Latin-American and the Caribbean, Mai 2012. http://www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/9/44929/CR_Carta_ENG.pdf.

71 African Charter on Human and Peoples´ rights. http://www.africa-union.org/official_documents/treaties_%20conventions_%20protocols/banjul%20charter.pdf.

72 Art. 22 a, b Protocol to the African Charter on human and peoples´ rights on the rights of women in Africa. http://www.achpr.org/files/instruments/women-protocol/achpr_instr_proto_women_eng.pdf.

73 African Commission on Human and Peoples' Rights, Focal Point on the Rights of Older Persons in Africa, Commissioner YKJ Yeung Sik Yuen, http://www.achpr.org/sessions/45th/intersession-activity-reports/older-disabled/.

74 Bei der 51. Sitzung der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte in Banjul im April-Mai 2012 wurde eine Entscheidung über den Protokollentwurf auf die nächste Sitzung 2013 verschoben. http://www.achpr.org/sessions/51st/info/communique51/.

In Europa wurde in der revidierten Sozialcharta von 1996[75], in Erweiterung der ursprünglichen Sozialcharta des Europarates[76], in Art. 23 das Recht auf soziale Sicherheit für Ältere aufgenommen. In Deutschland kommt jedoch nur die ursprüngliche Sozialcharta zur Anwendung, da die revidierte Sozialcharta noch nicht ratifiziert wurde. Die revidierte Sozialcharta verpflichtet den Staat, Älteren so lange es geht ein autonomes Leben zu ermöglichen, und zwar durch die Teilhabe an der Gesellschaft und durch Zugang zu adäquaten Ressourcen und Information über denkbare Dienstleistungen. Ältere haben ein Recht auf Assistenz, um ihr Leben selbstbestimmt bewerkstelligen können. Ihre Autonomie soll auch verbessert werden durch unterschiedliche Wohnmöglichkeiten und unterstützende Angebote der Dienstleister. Ebenso muss der Staat Ältere die Assistenz in Pflegeheimen gewährleisten, so dass sie selbstbestimmt leben können.

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und ihre Protokolle enthalten im Gegensatz hierzu keine Regelung, die auf Ältere direkt Bezug nimmt. Das Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK ist jedoch nicht abschließend. Auch kann unter dem Begriff „anderer Status" das Alter als zulässiges Diskriminierungsmerkmal gefasst werden.[77]

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat sich unlängst in seiner Entscheidung im Fall Heinisch gegen Deutschland[78] zur Schutzbedürftigkeit Älterer in der Pflege geäußert. Der Fall Heinisch hatte im Kern nicht den Schutz Älterer zum Inhalt, vielmehr standen die Menschenrechte auf freie Meinungsäußerung und das Recht der Arbeitgeberin, ihren Ruf zu schützen, auf dem Prüfstand. Frau Heinisch war Altenpflegerin in einem Pflegeheim und wurde fristlos gekündigt, nachdem sie Missstände bei ihrem Arbeitgeber öffentlich gemacht hatte. In der gerichtlichen Abwägung zwischen dem Recht der Altenpflegerin auf Meinungsfreiheit und dem Recht der Arbeitgeberin, ihren Ruf zu schützen, stellte der Gerichtshof in seinem Urteil fest: „In Gesellschaften mit einem ständig wachsenden Anteil älterer Personen, die sich in Pflegeeinrichtungen befinden, ist die Verbreitung der Informationen von besonderer Bedeutung im Hinblick auf die Verhinderung eines Missbrauchs, da die Schutzbedürftigkeit der betroffenen Patienten berücksichtigt werden muss, da diese oft nicht in der Lage sind, die Mängel in der Pflege aus eigener Initiative aufzuzeigen, im Hinblick auf die Verhinderung des Missbrauchs." (Abs. 71)[79]. Mit dieser Äußerung räumte der Gerichtshof eine besondere Verletzlichkeit von bestimmten Personengruppen innerhalb der älteren Bevölkerung ein.

Jüngste Entwicklung ist die Debatte im Europarat über ein nicht bindendes Instrument zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes von Älteren.[80] Es haben bereits zwei Sitzungen der Arbeitsgruppe in 2012[81] stattgefunden. In diesen Sitzungen erarbeiteten die Staatenvertretungen einen Entwurf. In der dritten Sitzung (Mai 2013) wurde die Abstimmung des Dokuments samt Entwürfen für eine Definition der Gruppe der Älteren vorgenommen.[82] Die nächste Sitzung ist für September 2013 vorgesehen. An allen Sitzungen nahmen neben Staatenvertretungen auch Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft als Beratende teil.

Deutlich wahrnehmbare Impulse zum Thema Alter setzten die Aufnahme des Verbots von Altersdiskrimi-

75 Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961, revidiert Straßburg, 03.05.1996, http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/163.htm.

76 Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961, http://conventions.coe.int/treaty/ger/treaties/html/035.htm.

77 Der EGMR befand in seiner Entscheidung Schwizgebel vs. Schweiz, dass das „Alter" durch den Schutzgrund „sonstiger Status" abgedeckt sei. EGMR, Schwizgebel vs. Schweiz (Nr. 25762/07), 10. Juni 2010. Für weiter Hinweise zum Diskriminierungsgrund Alter in Entscheidungen des EGMR siehe Handbuch Diskriminierungsschutz von COE EGMR und EU KOM unter folgendem Link: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1513-handbook-non-discrimination-law_DE.pdf.

78 EGMR: Urteil vom 21.07.2011, Heinisch gegen Deutschland, Antragsnummer 28274/08.

79 Sinngemäße Übersetzung im Text durch die Autorin: „In societies with an ever growing part of their elderly population being subject to institutional care, and taking into account the particular vulnerability of the patients concerned, who often may not be in a position to draw attention to shortcomings in the care rendered on their own initiative, the dissemination of information about the quality of deficiencies of such care is of vital importance with a view to preventing abuse" (para. 71).

80 Siehe Europarat (2012), Drafting Group on the Human Rights of the Elderly, Meeting report CDDH-AGE(2012)R1 vom 23.03.2012. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/cddh-age/default_EN.asp.

81 Europarat (2012), Drafting Group on the Human Rights of the Elderly, Meeting report CDDH-AGE(2012)R2 vom 26.09.2012. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/cddh-age/Document_CDDH_AGE/CDDH-AGE%282012%29R2_fin_en.pdf.

82 Europarat (2013), Drafting Group on the Human Rights of the Elderly, Meeting report CDDH-AGE(2013)R3 vom 21.05.2013 http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/cddh-age/Document_CDDH_AGE/Web_CDDH-AGE%282013%29R3_en.pdf.

nierung in den Amsterdamer Vertrag[83] und der Erlass der Rahmenrichtlinien im Jahre 2000[84]. Auch die relativ junge Charta der Grundrechte der EU[85] (2000) hat den Diskriminierungsgrund Alter explizit geregelt (Art. 21). Artikel 25 behandelt zudem das Recht der sozialen Absicherung für Ältere und die damit verbundenen Rechte, ihr Leben in Würde, selbständig und partizipativ zu gestalten und am kulturellen Leben teilzunehmen.

Fazit: In allen Weltregionen mit regionalen Menschenrechtsschutzsystemen[86] gibt es Prozesse zur Stärkung der Menschenrechte Älterer. Die beim Europarat eingerichtete Arbeitsgruppe erarbeitet freiwillige Richtlinien. Daraus lässt sich schließen, dass auch in Europa die Meinung vorherrscht, dass eine Konkretisierung der menschenrechtlichen Pflichten für Ältere notwendig ist. Demgegenüber scheint der UN-Prozess wenig dynamisch; insbesondere Europa hält sich in der UN-Arbeitsgruppe im Vergleich zu seinem Engagement im Europarat weit zurück, statt durch Studien, nationales Monitoring und gute Beispiele den internationalen Prozess konstruktiv zu befördern.

83 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, in Kraft getreten am 1. Mai 1999, Amtsblatt Nr. C 340 vom 10. November 1997. http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html.

84 EU, Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, Amtsblatt Nr. L 303 vom 02/12/2000 S. 0016 – 0022.

85 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, C 364/1, 18.12.2000. http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf.

86 In Asien wurde noch kein regionales Menschenrechtssystem eingesetzt.

6 Menschenrechte Älterer: Gefährdungslagen und Verletzungen in Deutschland

Die folgende Darstellung von Gefährdungslagen für die Rechte Älterer bezieht sich auf die derzeitige Situation in Deutschland. Anhand einiger Beispiele wird demonstriert, wo Gefährdungslagen für einen Teil der älteren Bevölkerung bestehen, beispielsweise am Arbeitsmarkt, in der Gesundheitsversorgung, in der sozialen Absicherung oder hinsichtlich eines selbstbestimmten autonomen Lebens bei altersbedingten Beeinträchtigungen.

Die demografischen, umweltbedingten und kulturellen Faktoren wirken sich auch innerhalb eines Landes unterschiedlich aus. Beispielsweise hat sich die Gesundheitsversorgung in Deutschland noch nicht ausreichend auf die Bedürfnisse von älteren Menschen mit Migrationshintergrund eingestellt. Auf der anderen Seite werden eigene Marketing-Strategien entworfen, um gut situierte Ältere als Konsumenten zu gewinnen. Umworben werden sie als sogenannte „Silver Ager": Sie gelten als fit, sind meist gut ausgebildet und ökonomisch abgesichert.[87] Ältere Menschen in Deutschland sind eine besonders aktive Gruppe im Ehrenamt, wo sie durch Partizipation ihr Recht auf Mitbestimmung und -gestaltung in vielen Bereichen verwirklichen. Gleichzeitig gibt es viele Ältere, die faktisch isoliert leben und denen eine soziale Partizipation unmöglich ist. Auch gibt es derzeit Ältere, die aus ökonomischen Gründen gezwungen sind, über das Rentenalter hinaus zu arbeiten, um ihr Existenzminimum zu sichern. Diese Beispiele aus der Lebenswirklichkeit von älteren Menschen in Deutschland verdeutlichen erneut die Heterogenität der Gruppe.

International gesehen sind die Rechte Älterer oft noch erheblich mehr bedroht und verletzt als dies in Deutschland der Fall ist. Ältere werden gänzlich an den Rand der Gesellschaft gedrängt und erhalten keinen Zugang zu sauberem Wasser, zu Nahrung oder Wohnen. Oft existieren derzeit keinerlei Regelungen zu sozialer Sicherheit, wonach ältere Menschen vom Staat nach langem Aufbau der Gesellschaft eine Mindestrente oder Unterstützung beziehen können. Diese Menschenrechte für ältere Menschen zu verwirklichen und Schutzlücken zu schließen, ist auch eine Aufgabe für eine menschenrechtsorientierte deutsche Entwicklungszusammenarbeit.

6.1 Das Recht auf Arbeit und die Rechte am Arbeitsplatz

Das Thema Ältere und Arbeitsmarkt gibt Anlass zu vielschichtigen politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Diskussionen in Deutschland. So wird zum Beispiel debattiert über die Verschiebung des Rentenalters oder über Vorurteile gegenüber Älteren am Arbeitsplatz; aktuelle Themen sind auch der Umgang mit Wissensmanagement in Betrieben, um Erfahrungen und das Know-how Älterer zu bewahren sowie die Möglichkeiten eines Diversity-Managements, um ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen möglichst lange an ein Unternehmen zu binden.

In diesem Zusammenhang gibt es viel aus menschenrechtlicher Sicht zu beachten. Beispielsweise ist in Artikel 6 UN-Sozialpakt[88] normiert, dass „die Vertragsstaaten angemessene Schritte unternehmen, um das Recht eines jeden auf die Möglichkeiten, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommen Arbeit zu verdienen, zu schützen". Hinzu kommt, dass komplementär zum Recht auf Arbeit in Art. 7 die Rechte in der Arbeit ausdifferenziert werden, die wiederum in Art. 8 mit Gewerkschaftsrechten ergänzt werden. Obwohl diese Rechte sehr engen Bezug zueinander

87 Bundestag-Drucksache 17/3815 (2010).
88 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966, deutsche Fassung unter http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_de.pdf.

haben, handelt es sich dennoch um eigenständige Rechte.

Der Sachverständigenausschuss des UN-Sozialpakts legte das Recht auf Arbeit (Art. 6) in seinen Allgemeinen Bemerkungen aus und definiert seinen Kerngehalt.[89] Mit dem Kerngehalt ist der normative Kern der Menschenrechte bestimmt, der unter allen Umständen und ressourcenunabhängig[90] einzuhalten ist. Der Kerngehalt des Rechts dient dazu festzustellen, welche Mindestanforderungen ein Staat erfüllen muss, um das Recht nicht zu verletzen.[91] Die Paktrechte entfalten in ihrem Kerngehalt unmittelbare Verbindlichkeit. Um den Kerngehalt des Rechts auf Arbeit zu erfüllen, muss der Staat für einen diskriminierungsfreien Zugang zum Arbeitsmarkt für alle Arbeitnehmenden sorgen und den gleichen Schutz in der Arbeit für alle ermöglichen. Diese Verpflichtungen sind vom Staat unverzüglich umzusetzen, unabhängig von seinem Entwicklungsstand.[92] Zur besseren Ausdifferenzierung hat der Ausschuss vier Strukturelemente ausgearbeitet, die dazu dienen, die rechtlichen Anforderungen näher zu umreißen. Diese sind die Verfügbarkeit (availability), der Zugang (access), die Annehmbarkeit (acceptability) und die Adaptierbarkeit (adaptability) des Rechts auf Arbeit.[93]

Diese menschenrechtlichen Anforderungen muss der Staat auch hinsichtlich der Älteren anwenden. Die Verfügbarkeit enthält die Verpflichtung für den Vertragsstaat, spezielle Vermittlungsangebote für die Arbeitsplatzsuche für Ältere bereit zu halten. Mit Zugänglichkeit wird klar gemacht, dass der Arbeitsmarkt für auch für diese Gruppe diskriminierungsfrei und barrierefrei offen sein muss. Die Zugänglichkeit enthält auch die bereits verknüpften Informationen zum Arbeitsmarkt auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene, die altersspezifisch aufbereitet sein müssen. Unter Annehmbarkeit und Qualität versteht man die Rechte der Arbeitnehmenden, eine Arbeit frei auszuwählen und anzunehmen.

Der Sachverständigenausschuss weist beispielsweise daraufhin, dass das Recht „eines jeden auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen" (Art. 7 UN-Sozialpakt)[94] die Anforderung enthält, dass ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bis zum Ruhestand unter sicheren Arbeitsbedingungen arbeiten können. Ebenso ist es wünschenswert, Ältere so einzusetzen, dass ihre Erfahrungen und ihr Wissen bestmöglich genutzt werden. Mit diesen Forderungen unterstreicht der Expertenausschuss auch die Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Bezug auf ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen.[95]

Ältere Arbeitnehmende, die das Rentenalter noch nicht erreicht haben oder nicht aus dem Arbeitsleben ausscheiden wollen, haben oft große Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden[96], beziehungsweise durch Zugang zu Weiterbildung ihren Arbeitsplatz zu erhalten.[97] Dies scheint sowohl an negativen Altersbildern[98] und falschen Zuschreibungen zu liegen als auch an den höheren Kosten, die ältere Arbeitnehmende verursachen. Daraus resultiert eine erhöhte Anzahl langzeitarbeitsloser Frauen und Männer ab 50 Jahren.[99]

Die Vertragsstaaten sind daher aufgerufen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Diskriminierung aufgrund des Alters in der Arbeitswelt zu verhindern.[100] Sie müssen untersuchen, ob die bisherigen Programme zum Wiedereinstieg und zur Vermittlung in den Arbeitsmarkt die Gruppe der Älteren ausreichend fördern und nicht diskriminieren. Der Arbeitsmarkt sollte

89 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: General Comment no. 18: The Right to work (art. 6) - Final edited version, UN Dok. E /C.12/GC/18 GC vom 06.02.2006, Ziff. 31 ff.

90 Artikel 2 Abs. 1 Sozialpakt: Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.

91 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: General Comment no. 3, a.a.O. Ziff. 10.

92 Sepúlveda (2003), S.175 ff.

93 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: General Comment no. 18, a.a.O. Ziff. 12.

94 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966, a.a.O.

95 Empfehlung 162 betreffend ältere Arbeitnehmer vom 23.06.1980. https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_R162.htm.

96 Bundestag-Drucksache 17/3815 (2010), S. 95. Dabei resultiert die generell höhere Erwerbsbeteiligung Älterer primär nicht aus einem entsprechend gewandelten Einstellungsverhalten der Unternehmen. Sie erklärt sich vor allem durch einen längeren Verbleib im Arbeitsmarkt. Zu betonen ist, dass ein Anstieg der Erwerbstätigkeit im Alter nicht zwingend mit einem Rückgang der entsprechenden Erwerbslosenquote einhergeht. Ähnlich hierzu auch Brenke / Zimmermann (2011), S. 26.

97 Bundestag-Drucksache 17/3815 (2010), S. 98. Obwohl auch in Deutschland in nahezu allen beobachteten Altersgruppen die berufliche Weiterbildungsaktivitäten zugenommen haben, sind Personen im höheren Erwerbsalter (50-64 Jahre) immer noch die mit Abstand am wenigsten beteiligte Gruppe.

98 Siehe dazu ausführlich Bundestag-Drucksache 17/3815 (2010).

99 Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen e.V. (BAGSO) (2011a): S. 3.

100 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: General Comment no. 6.

flexibel und individualisiert auf die Möglichkeit einer längeren Lebensarbeitszeit eingehen können; aus diesem Grund sollen die Staaten starre Altersgrenzen im Berufsleben überprüfen. Auch in Deutschland gibt es zivilgesellschaftliche Organisationen und Parteien, die für ein flexibles Rentenalter plädieren und sich gegen einen „verordneten Ruhestand" aussprechen.[101]

Die Untersuchungen in Deutschland zeigen, dass aufgrund der Herausforderungen des demografischen Wandels und dem zunehmenden Fachkräftemangel viele Arbeitgeber versuchen, ihre älteren Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu halten. Dies wird zum Beispiel versucht mit speziellen Maßnahmen für einen altersgerechten Arbeitsplatz,[102] dem Ausbau von altersgemischten Teams,[103] der Wertschätzung des Wissensschatzes älterer Mitarbeitenden oder auch mittels zielgruppenspezifischen Weiterbildungsmaßnahmen.

In Bezug auf Weiterbildung zeigen Studien jedoch, dass die Gruppe der Älteren am wenigsten an Fortbildungen teilnimmt. Dies kann daran liegen, dass die Betriebe ihre Angebote noch nicht auf die Gruppe der Älteren ausgerichtet[104] haben, oder dass Förderinitiativen die Gruppe der älteren Arbeitnehmenden bislang nicht mitberücksichtigen. Beides wirkt sich negativ auf den Verbleib der Älteren in Arbeitsmarkt aus und diskriminiert ältere Arbeitnehmende.

Beobachtungen zeigen, dass Bildungs- und Erwerbsbiografien miteinander verwoben sind und deshalb nicht getrennt voneinander betrachtet werden dürfen.[105] Das Recht auf Bildung (Art. 13 und 14 Sozialpakt) mit seinem Anspruch auf lebenslanges Lernen muss auch für Ältere gewahrt werden. Die Weiterbildungsangebote müssen für ältere Arbeitnehmende zugänglich sein und auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten werden, damit sie ihr Recht auf Bildung und das daraus resultierende Recht auf Arbeit in Anspruch nehmen können.

Spezielles Augenmerk auf die Rechte von älteren Frauen am Arbeitsmarkt legt der UN-Sachverständigenausschuss zur Überprüfung von CEDAW. Die Experten und Expertinnen erinnern die Vertragsstaaten daran, dass sie verpflichtet sind, die Ausübung der Erwerbstätigkeit ohne Diskriminierung aufgrund des Alters und des Geschlechts zu ermöglichen. Speziell sollen die Staaten darauf achten, wie sich geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Bezahlung auf ältere Frauen auswirken.[106] Diese Aussage verknüpft einerseits Lohn- mit Rentenansprüchen und spricht andererseits die erhöhten Armutsrisiken von Frauen an.[107]

6.2 Recht auf Gesundheit

Das Recht auf Gesundheit ist für viele Ältere von herausragender Bedeutung, auch wenn älteren Menschen keineswegs pauschal die Attribute hilfebedürftig und schwach zuzuschreiben sind. Auch Erkrankungen oder Beeinträchtigungen sind im höheren Alter individuell sehr unterschiedlich ausgeprägt und keinesfalls zwingend. Trotzdem ist ein erhöhtes Auftreten von chronischen Krankheiten und anderen Behinderungen[108] sowie das gehäufte Auftreten von Krankheiten (Multimorbidität) mit zunehmendem Lebensalter feststellbar.[109] Die Unterschiede werden auch durch Lebensführung und Lebenssituation beeinflusst. Sowohl soziale Lage und Gesundheitsverhalten während des gesamten Lebens als auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen beeinflussen die gesundheitliche Situation im höheren Lebensalter. Stark sozial benachteiligte Menschen haben eine geringere Lebenserwartung;[110] ebenso hängen Bildungsstand und Gesundheit zusammen.[111]

101 Siehe bsp. Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen e.V. (BAGSO) (2011b).
102 Siehe bsp. das Projekt „Heute für Morgen" der BMW Group. http://www.bmwgroup.com/bmwgroup_prod/d/nav/index.html?http://www.bmwgroup.com/bmwgroup_prod/d/0_0_www_bmwgroup_com/verantwortung/whats_next/demografischer_wandel.html.
103 Siehe dazu Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012).
104 Bechmann / Dahms / Tschersich / Frei / Leber / Schwengler (2012), S. 86ff.
105 Bundestag-Drucksache 17/3815 (2010), S. 161ff.
106 UN, Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (2010), General Recommendations no. 27: Older women and protection of their human rights, UN Dok. CEDAW/C/GC/27 vom 16.12.2010, Ziff. 41.
107 Butterwegge / Hansen (2012), S. 111-129.
108 Art 1 Abs. 2 der BRK lautet: „Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können."
109 Saß (2010), S. 404-416.
110 Scholz (2009), S. 144-152.
111 Knesebeck (2009).

Die vermehrt im Alter auftretenden Erkrankungen führen zu hohen finanziellen Belastungen des Gesundheitssektors. Rationalisierungs- und Rationierungsdiskussionen im Gesundheitswesen werden daher in Zeiten eines demografischen Wandels oft mit der Bereitstellung der altersgerechten Gesundheitsversorgung verbunden, und der Kosten - beziehungsweise Einsparungsfaktor hat einen hohen Stellenwert.[112] Dennoch darf dies nicht dazu führen, dass medizinische Leistungen für Ältere aus Kostengründen nicht gewährt werden. Solche Überlegungen sind aus menschenrechtlicher Sicht bezogen auf das Recht auf ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit und einem diskriminierungsfreien Zugang zu diesem Recht bedenklich. Zwar steht die Verwirklichung der Rechte aus dem UN-Sozialpakt unter einem Ressourcenvorbehalt (Art. 2 Abs. 1); dieser gilt aber nicht für Kernbereiche der Rechte und für das Diskriminierungsverbot.

Das Menschenrecht auf ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit ist in Art. 12 des Sozialpakts geregelt. Darüber hinaus ist es verankert in weiteren internationalen Konventionen, die die Rechte von Frauen[113] und Menschen mit Behinderung[114] genauer ausgestalten. In seiner Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Gesundheit hat der UN-Sozialpaktausschuss vier Elemente ausgearbeitet:[115] So müssen Gesundheitseinrichtungen, Medikamente und Dienstleistungen auch für Ältere verfügbar, zugänglich und annehmbar sein; ebenso muss gute Qualität bei Behandlungen und Medikamenten geboten werden, um die Substanz des Rechtes auf ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit für jeden einzelnen zu erfüllen. Beispielsweise werden bei der Einführung von Arzneimitteln deren Wirkungen und Nebenwirkungen speziell für Ältere nur selten erhoben, so dass es hier wiederholt zu gehäuften und unerwünschten Nebenwirkungen gekommen ist.[116]

Jedem Menschen wird von Seiten der Vertragsstaaten aus dem UN-Sozialpakt das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit zuerkannt.[117] Der Zugang zu diesem Individualrecht muss diskriminierungsfrei gewährt werden. Dies deckt sich mit der These des 6. Altenberichts, der betont, dass der Vielfältigkeit der Älteren mit individuellen Maßnahmen im Gesundheitswesen begegnet werden muss.[118] Hier sollte analysiert werden, welche Wirkung und Bedeutung vorherrschende und teilweise veraltete und realitätsferne Altersbilder auf die medizinische Versorgung haben. Die Ärzteschaft und das Pflegepersonal müssen noch weiter darüber aufgeklärt werden, dass gewisse Krankheitsbilder wie beispielsweise Demenzerkrankungen oder psychische Erkrankungen frühzeitig diagnostiziert werden können. Von Seiten der Ärzte und Ärztinnen sowie dem Pflegepersonal muss darauf geachtet werden, dass es nicht zu defizitären Zuschreibungen kommt, und dass Krankheiten umgehend diagnostiziert und nicht etwa als „normale" Alterserscheinungen eingeordnet werden.[119] Auf Basis dieser Feststellungen ist der Staat verpflichtet, die Bedarfe von Älteren in Aus- und Fortbildung von Personal im Gesundheitswesen und in Pflegeeinrichtungen aufzuzeigen und diese mit klaren langfristigen Politiken zur Gesundheitsversorgung und Pflege von Älteren zu unterstützen.

Die Erfüllung des Rechts auf ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit für die Gruppe der Älteren umfasst auch die Bereiche Präventionsmaßnahmen, Rehabilitation und palliative Medizin. Bisher ist der Versorgung in diesen Bereichen nicht ausreichend und wird zum Teil auch sehr restriktiv angewandt.

Im Bereich der präventiven Maßnahmen werden ältere Menschen in Deutschland noch nicht ausreichend berücksichtigt, um ein Höchstmaß an Gesundheit zu erreichen. Freiwillig gewählte präventive Maßnahmen können ein Schlüssel für Gesundheit im Alter sein und den Gesundheitszustand im Alter positiv beeinflussen.

Rehabilitation fördert die Autonomie und die Selbständigkeit der Älteren. Bisher ist dieser Bereich weder ausreichend rechtlich verankert noch genügend aufgebaut,[120] so dass Betroffene ihr Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit nicht voll ausschöpfen können.

112 Bundestag-Drucksache 17/3815 (2010), S. 297.
113 Art. 12 CEDAW.
114 Art. 25 BRK.
115 UN, Fachausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, General Comment no. 14: The right to the highest attainable standard of health (art. 12), UN Dok. CESCR E/1996/22 vom 11.08.2000. Deutsche Übersetzung in: Deutsches Institut für Menschenrechte (2005): Die General Comments zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Baden-Baden: Nomos S. 246 ff.
116 Stellungnahme der Bundesregierung zum Sechsten Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestag-Drucksache 17/3815 (2010), S. XIII.
117 UN, Sonderberichterstatter über das Recht auf Gesundheit, Grover, (2011), Ziff. 10.
118 Bundestag-Drucksache 17/3815 (2010), S. 309.
119 Bundestag-Drucksache 17/3815 (2010), S. 330.
120 Bundestag-Drucksache 17/3815 (2010), S. 330.

Bezogen auf die palliative Versorgung rücken ältere und hochbetagte chronisch kranke Patienten langsam in den Fokus. Dies zeigt sich beispielsweise in der Debatte über stationäre und ambulante Hospize und in der Diskussion über Patientenverfügungen. Dennoch müssen in Deutschland die Strukturen weiter ausgebaut und an die Lebenslagen von älteren Menschen angepasst werden.[121]

Besonders hervorzuheben ist der Bereich der Pflege für Ältere, nicht zuletzt aufgrund der vielfachen Diskussionen auf nationaler und internationaler Ebene.[122] Pflege umfasst dabei sowohl die häusliche Pflege als auch die kommunale Pflege und die Pflege in Einrichtungen. Häufig wird über die Risiken in der Pflege in Zusammenhang mit Langzeitpflege diskutiert. Auch für die Menschen in der Pflege gilt, dass durch ausreichend Assistenz und zielgenaue Pflege ein menschenwürdiges, selbstbestimmtes Leben mit einen Höchstmaß an Gesundheit erreicht werden kann. Der Staat ist in der Pflicht, die dafür notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen. Dies wird zum Beispiel gewährleistet durch gute Arbeitsbedingungen für das Pflegepersonal und durch ausreichend Unterstützung von pflegenden Angehörigen.

Die angesprochenen Bereiche zeigen, dass sich bei den Verantwortlichen der Fokus auch auf das Recht auf Gesundheit verändern wird; und zwar dahingehend, dass Ältere ihr Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit vollumfänglich in Anspruch nehmen werden. Einerseits durch die bereits aufkeimenden Diskussionen in Deutschland; andererseits auch dadurch, dass der menschenrechtliche Ansatz dazu beiträgt, dass sich Ältere auf ihr Recht auf einen diskriminierungsfreien Zugang zum Recht auf Gesundheit berufen und diesen von der Politik einfordern können.

6.3 Recht auf soziale Sicherheit

Das Recht auf soziale Sicherheit ist in Art. 9 des UN-Sozialpaktes[123] geregelt und sieht vor, dass die Vertragsstaaten das Recht eines jeden Menschen auf soziale Sicherheit anerkennen. In der Wortwahl „soziale Sicherheit" sind nach dem Verständnis des UN-Sozialpaktausschusses alle Gefahren abgedeckt, die durch den Verlust des Lebensunterhalts ohne Verschulden der jeweiligen Person entstehen.[124] Die Vertragsstaaten werden durch den Ausschuss dazu aufgefordert, gemäß Art. 9 und den ILO-Übereinkommen zur sozialen Sicherheit Nr. 102[125] und Nr. 128[126] eine allgemeine Regelung einzuführen, um eine obligatorische Altersversicherung einzurichten. Des Weiteren empfiehlt der Ausschuss eine flexible Altersgrenze für den Ruhestand, die sich orientiert an der Tätigkeit und der Arbeitsfähigkeit sowie an demografischen, wirtschaftlichen und sozialen Faktoren.[127] Der Ausschuss regt in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 an, dass die Vertragsstaaten beitragsungebundene Altenbeihilfen für diejenigen Älteren einrichten sollen, die ansonsten keine Leistungen beziehen können.[128]

Der Zugang zur sozialen Sicherung muss diskriminierungsfrei sein für alle, besonders für benachteiligte Personen und Gruppen. Durch den menschenrechtlichen Ansatz werden Frauen und Männer in Armut nicht mehr als Zuwendungsempfänger gesehen, sondern als Personen, die Rechte innehaben. Das heißt, ältere Frauen und Männer können ihr Recht auf soziale Sicherheit gemäß Art. 9 UN-Sozialpakt einfordern, sollte der Vertragsstaat den Kerngehalt des Rechtes[129] nicht hinreichend gewähren. Auch das Bundesverfassungsgericht entwickelt durch seine Rechtsprechung soziale Grundrechte, beispielsweise das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums für alle in Deutschland lebenden Menschen[130]. Das eigenständige Recht gründet sich auf

121 Bundestag-Drucksache 17/3815 (2010), S. 340 f.
122 Ausführlich zu den Rechten Älterer in der Pflege siehe Aichele / Schneider (2006).
123 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966, a.a.O.
124 UN, Fachausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, General Comment no. 19: The right to social security, UN Dok. E/C.12/GC/19 vom 04.02.2008.
125 International Labour Organization (ILO) (1952): Übereinkommen über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C102.
126 ILO (1967): Übereinkommen über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312273:NO.
127 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: General Comment no. 6, a.a.O. Ziff. 28.
128 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: General Comment no. 6, a.a.O. Ziff. 30.
129 Der Kerngehalt wird durch den Ausschuss näher bestimmt: UN, Fachausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, General Comment no. 19, a.a.O. Ziff. 59-61.
130 "Hartz IV"-Entscheidung, BVerfG: Urteil vom 09.02.2010, Aktenzeichen 1 BvL 1/09; bekräftigt in BVerfG: Urteil vom 18.07.2012, Aktenzeichen 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11.

Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (Menschenwürde) in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz (Sozialstaatsprinzip).[131] Aus dem Grundrecht leitet sich eine objektiv-rechtliche Verpflichtung des Staates verbunden mit einem subjektiv-rechtlichen Leistungsanspruch des hilfebedürftigen Grundrechtsträgers ab.[132] Es sichert jeder hilfebedürftigen Person diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für ihre physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.[133]

In Deutschland haben ältere Menschen, die ihre Erwerbstätigkeit oft im unterdurchschnittlichen Einkommensbereich absolviert haben, ein erhöhtes Armutsrisiko.[134] Hiervon betroffen sind vor allem Frauen und Männer mit Migrationshintergrund.[135]

Das Armutsrisiko ist für Frauen von besonderer Relevanz, da ihre Lebenserwartung höher ist als die ihrer Lebenspartner. Es ist wahrscheinlich, dass viele ältere Frauen zukünftig in Einzelhaushalten leben werden, was ihr Armutsrisiko wiederum erhöht.[136] Solange Frauen weniger Geld für gleiche Arbeit verdienen, beziehungsweise im Lebensverlauf ein geringes Lebenseinkommen erwirtschaften, sind ihre Rentenansprüche geringer als die von Männern. Das Armutsrisiko wird noch größer, wenn ältere Frauen unterbrochene Erwerbsbiografien aufgrund von Kinderbetreuung oder Pflege von Angehörigen aufweisen oder sich hauptsächlich der informellen Arbeit gewidmet und kaum oder keine Ansprüche für eine Altersversorgung erwirtschaftet haben.[137] Aus menschenrechtlicher Sicht fordern aus diesem Grund UN-Sonderberichterstatter und -Sonderberichterstatterinnen[138] und auch UN-Sachverständigenausschüsse[139] beitragsunabhängige Altersgrundversorgung.

Deutschland hat zwar mit der Grundsicherung eine Mindestversorgung eingeführt. Allerdings wirft der Diskurs rund um die privaten Zusatzrenten die Frage auf, wie Geringverdienende ihre Beiträge zu privaten Zusatzrenten realisieren sollen, um später sozial abgesichert zu sein. Die erhöhten Armutsrisiken von älteren Frauen sind mittlerweile auch Gegenstand der Debatte über die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, zum Beispiel was Kinderbetreuung und Pflege von Angehörigen betrifft. Altersarmut ist heute vor allem für viele Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund Realität, da diese Gruppen hauptsächlich im Niedriglohnsektor beschäftigt sind und oft Teilzeitbeschäftigungen nachgehen. Besonders schwierig kann die Situation von älteren Menschen mit Behinderung sein. So sind sie häufig nicht in der Lage, Vorkehrungen für die eigene Altersvorsorge zu treffen, da sie teilweise persönliches Einkommen und Vermögen einsetzen müssen, bevor sie soziale Leistungen erhalten. Laut wissenschaftlichen Untersuchungen ist in Deutschland heute Kinderarmut das größere Problem wie Altersarmut. Dennoch gibt es zahlreiche Hinweise, dass zukünftig auch viele Ältere von Armut betroffen sein werden, wenn Deutschland keine Anstrengungen unternimmt, die Armutsrisikofaktoren für Ältere zu verringern.

6.4 Schutz vor Misshandlung und willkürlichem Freiheitsentzug

Ältere Menschen befinden sich im Vergleich zu anderen Altersgruppen überproportional häufig in der Situation von Pflege- und Hilfebedürftigkeit oder Isolation aufgrund eingeschränkter Mobilität.[140] Dies sind verletzliche Lebenslagen, die zu menschenrechtlichen Gefährdungssituationen im Hinblick auf den Schutz vor Misshandlung und Gewalt sowie zu willkürlichem Freiheitsentzug führen können.

Das Recht auf physische und psychische Integrität und der Schutz vor unmenschlicher und erniedrigender Behandlung ist verankert in Art. 7 des UN-Zivilpaktes, in Art. 1 der UN-Anti-Folterkonvention und ausdifferenziert in den Art. 15 (Freiheit von Folter oder grau-

131 BVerfG: Urteil vom 09.02.2010, Aktenzeichen 1 BvL 1/09, Absatz-Nr. 133.
132 "Hartz IV"-Entscheidung, BVerfG: Urteil vom 09.02.2010, Aktenzeichen 1 BvL 1/09 Hierzu mit weiteren Anmerkungen auch Hohm (2010), S. 269-277, S. 271; Janda/Wilksch (2010), S. 565-574, S. 569.
133 BVerfG (2010), a.a.O. Absatz-Nr. 135.
134 Goebel/Grabka (2011), S. 4; Feil (2010); Wübbeke (2007).
135 Goebel/Grabka (2011), S. 5.
136 Goebel/Grabka (2011), S. 7.
137 Siehe dazu ausführlich Bundestag-Drucksache 17/6240 (2011): Erster Gleichstellungsbericht, Neue Wege – Gleiche Chancen, Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Erster-Gleichstellungsbericht-Neue-Wege-Gleiche-Chancen,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf.
138 UN-Sonderberichterstatterin für Menschenrechte und extreme Armut, Sepúlveda Carmona, (2010).
139 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: General Comment no. 6, a.a.O., UN, Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (2010), General Recommendation no. 27, a.a.O.
140 Hinweise im Deutschen Alterssurvey 2008, siehe hierzu auch Motel-Klingebiel, A. u. a. (2010).

samer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung), Art. 16 (Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch) und Art. 17 (Schutz der Unversehrtheit) der UN-BRK sowie auf regionaler Ebene in Art. 3 der EMRK.[141] Unter den Misshandlungsbegriff fallen dabei nicht nur beabsichtigte Gewaltakte, sondern auch Gewalt in Form von Vernachlässigung, unzureichender Versorgung mit Nahrung und Flüssigkeit sowie unzureichender hygienischer und medizinischer Versorgung, wie sie in Pflegeinstitutionen vorkommen kann.[142] Von Gewalt kann man auch sprechen, wenn im Pflegealltag Medikamente ohne Einwilligung der Betroffenen verabreicht werden.[143]

Studien zeigen, dass auch in Deutschland Ältere von unzureichende Versorgung mit Nahrung und Flüssigkeit[144] und von physischen Misshandlungen betroffen sind, und zwar sowohl in Pflegeheimen als auch in der häuslichen Pflege.[145]

Schwere körperliche und seelische Erkrankungen, wie sie vermehrt im fortgeschrittenen Alter vorkommen können, erhöhen das Risiko, Opfer von Gewalt zu werden. Gewalt gegen ältere Menschen ist kein vereinzeltes Problem, sondern eine Menschenrechtsverletzung mit vielen Ausprägungen. Um aktiv gegen Misshandlung vorzugehen, bedarf es eines präventiven Ansatzes.[146] Allerdings sind erst wenig präventive Angebote vorhanden, und die Beschwerdemöglichkeiten für ältere Opfer von Gewalt werden nicht flächendeckend angeboten.

Ein weiteres menschenrechtliches Problem in der Pflege in Deutschland stellen freiheitsentziehende oder freiheitsbeschränkende Maßnahmen dar. Dazu gehören zum Beispiel Fixierungen an Bett und Rollstühlen, der Einsatz von sedierenden Medikamenten oder das Abschließen von Stationen und Abteilungen in Pflegeeinrichtungen.[147] Der Schutz vor willkürlichem Freiheitsentzug ist in Art. 9 Zivilpakt und Art. 5 EMRK garantiert, dennoch werden diese Menschenrechtsgarantien nicht ausreichend wahrgenommen und implementiert. Dies liegt auch daran, dass zu wenig über Misshandlungen im Sinne des Folterverbotes aufgeklärt wird. Beispielsweise werden Fixierungen zum Schutz des Patienten angewandt, obwohl sich gezeigt hat, dass mangelnde Mobilität das Verletzungsrisiko erhöht. Viele der Übergriffe werden begangen aufgrund der schlechten Arbeitsbedingungen für die Pflegekräfte und einer bevormundenden Fürsorge, dennoch sind dies keine Rechtfertigungsgründe.

Freiheitsentziehungen kommen nicht nur in Pflegeeinrichtungen sondern auch im Bereich der häuslichen Pflege vor. Beispiele hierfür sind abgesperrte Zimmer- oder Wohnungstüren. Hinter diesem Vorgehen stehen oftmals überforderte und überlastete Angehörige: Pflege in der Familie bedarf eines Ausbaus der strukturellen Unterstützung der Pflegenden, so dass die Älteren besser vor Übergriffen geschützt werden. Ein neues Regelwerk, das speziell auf ältere Menschen zugeschnitten ist, könnte die Bewusstseinsbildung vorantreiben, da die meisten Beteiligten die Auseinandersetzung mit einem Folterverbot im Bereich der Pflege ablehnen beziehungsweise die Anwendung dieser menschenrechtlichen Garantien nicht erkennen wollen oder können.

6.5 Das Recht auf Selbstbestimmung und Autonomie

Insbesondere in Situationen der Pflege- und Hilfebedürftigkeit sind ältere Menschen von Einschnitten in ihre selbstbestimmte Lebensführung und Autonomie betroffen. Die Pflege- und Hilfsangebote sowohl von Institutionen als auch im privaten Umfeld können negative Auswirkungen auf die Selbstbestimmung Älterer haben.[148] Dies kann insbesondere bei dementen Personen zu Verletzungen ihrer Autonomie führen. Doch selbst älteren Menschen, die nur in manchen Bereichen Unterstützung benötigen, wird oft ein individueller Lebensstil abgesprochen.[149]

141 Nowak (2005), Art. 7 Rn 1.
142 Meyer-Ladewig (2011), Artikel 3, Rn. 19ff; Frowein / Wolfgang Peukert (2009), Artikel 3, Rn. 2ff und 8ff.
143 Klie, Thomas (2011).
144 Eine Studie der Universität Bonn und Paderborn hat festgestellt, dass zwei Drittel der Menschen in Alten- und Pflegeheimen von Mangelernährung betroffen sind. Siehe Stellungnahme der Bundesregierung zum Sechsten Altenbericht: Bundestag-Drucksache 17/3815 (2010), S. XII.
145 Ausführlich dazu Görgen / Bauer / Schröder(2010), S. 196-207; UN, Sonderberichterstatter über das Recht auf Gesundheit, Grover (2011), Abs. 50; Brucker (2011), S.47-53.
146 Hierzu für viele Hirsch (2007), S. 288ff.
147 Siehe Brucker (2011).
148 Kümpers / Zander (2012), S. 21-38.
149 Bredthauer / Klie / Viol (2009), S. 18-24.

Zu Eingriffen in die autonome Lebensführung Älterer können auch weitere strukturelle rechtliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen führen, etwa ein „verordneter Ruhestand", starre Altersgrenzen für das Ehrenamt oder die Verweigerung von Krediten oder Versicherungen.

Die Anerkennung des Menschen als individueller Rechtsträger bzw. individuelle Rechtsträgerin und selbstbestimmtes Verantwortungssubjekt ist aber Teil der Menschenwürdegarantie, die den Menschenrechten vorausgeht und den Kerngehalt aller Menschenrechte bestimmt.[150] Bereits die Präambel und der Abschnitt zu den Prinzipien („general principle") der UN-BRK geht explizit ein auf die individuelle Autonomie und Unabhängigkeit behinderter Menschen als wichtige Voraussetzungen für die volle Verwirklichung der Menschenrechte. Die Autonomie von Menschen mit Behinderung wird an weiteren Stellen in der Konvention hervorgehoben (Art. 6 Abs. 2, Art. 16 Abs. 3, Art. 19, 25 und 29); dabei wird auch auf die Anerkennung ihrer Handlungsfähigkeit eingegangen (Art. 12 Abs. 1 und 2). In Art. 19 verpflichten sich die Vertragsstaaten anzuerkennen, dass Menschen mit Behinderungen die gleichen Wahlmöglichkeiten haben in der Gemeinschaft zu leben wie Menschen ohne Behinderungen. Insbesondere verpflichten sie sich, dafür zu sorgen, dass (Art. 19) „a) behinderte Menschen (...) die Möglichkeit haben (...) zu entscheiden, wo und mit wem sie leben und nicht verpflichtet sind, in bestimmten Wohnformen zu leben; b) behinderte Menschen Zugang zu einer Reihe von häuslichen, institutionellen und anderen gemeindenahen Unterstützungsdiensten haben, einschließlich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung (...) der Teilhabe an der Gemeinschaft notwendig ist." Die Begriffe assistierte Autonomie aus der UN-BRK und unterstützte Entscheidungsfindung („suppored decision-making") in rechtlichen Angelegenheiten (Art. 12 Abs. 3) sind zentral für die volle Gewährleistung der Menschenrechte Älterer; sowohl bei Berufung auf die UN-BRK[151] als auch in einem zukünftigen eigens geschaffenen Regelwerk. Denn die assistierte Autonomie überbrückt die Kluft zwischen Selbstbestimmung und selbständigem Leben, so dass ein autonomes Leben in vielen Lebenslagen wie beispielsweise Wohnen und soziale Teilhabemöglichkeiten auch für pflegebedürftige Ältere umgesetzt werden kann, ohne dabei die Grenze zur Fremdbestimmung zu überschreiten.

6.6 Altersdiskriminierung in Deutschland

Um zu verdeutlichen, in welcher Form Diskriminierungen aufgrund des Alters erfolgen, wird hier das Ergebnis einer Befragung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes angeführt.[152] So hat jeder fünfte Mensch bei der Arbeitssuche, bei Vertragsabschlüssen, im Pflegefall oder beim Arztbesuch willkürliche Benachteiligung aufgrund des Alters erfahren. Beispielsweise wird Älteren ein Kredit verweigert oder ein Versicherungsvertrag nur zu deutlich schlechteren Konditionen angeboten beziehungsweise verweigert. Ältere Frauen und ältere Menschen mit Migrationshintergrund sind darüber hinaus vermehrt von Mehrfachdiskriminierung betroffen: Sie werden aufgrund des Merkmals Geschlecht oder Herkunft und zugleich aufgrund des Merkmals Alter benachteiligt. Der internationale Expertenausschuss zur Überprüfung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) hat explizit auf die Mehrfachdiskriminierung von älteren Frauen am Arbeitsmarkt hingewiesen. Nach Meinung des Ausschusses sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die Ausübung der Erwerbstätigkeit ohne Diskriminierung aufgrund des Alters und des Geschlechts zu fördern. Augenmerk muss hierbei auf die gleiche Bezahlung von Männern und Frauen gelegt werden, da ein niedrigeres Entgelt für ältere Frauen negative Auswirkungen hat.

Die menschenrechtliche Dimension solcher altersspezifischen Hindernisse wird häufig weder von den Betroffenen noch von Verursachern erkannt und aus diesem Grunde bislang nicht wirksam bekämpft. Es ist daher menschenrechtlich geboten, speziell auf Ältere zugeschnittene Rechte und Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten zu etablieren sowie staatliche Pflichten auszuarbeiten zum Schutz dieser Rechte und zum Abbau struktureller Benachteiligungen sowie zur Förderung der Rechtswahrnehmung. Nur diese Maßnahmen sichern älteren Menschen die Inanspruchnahme ihrer Menschenrechte zu.

Wie die Beispiele illustriert haben, gibt es viele Bereiche, in denen die Rechte der Älteren aufgrund der Lebenslagen gefährdet sind. Um diese vulnerablen Lebenslagen abzubauen, müssen die Menschenrechte Älterer gefördert werden. Welche Instrumente dabei zur Verfügung stehen, wird im nächsten Abschnitt dargestellt.

150 Bielefeldt(2008), S. 20f.
151 Bielefeldt (2009), S. 10f.
152 Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2012) Forsa Umfrage: Meinungen zum Thema Altersdiskriminierung: Ergebnispräsentation siehe http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/20120123_Forsa_Umfrage.pdf?__blob=publicationFile.

7
Förderung der Menschenrechte Älterer

In den ersten drei Sitzungen der UN-Arbeitsgruppe zu den Rechten Älterer konnten sich die Staatenvertreter und Staatenvertreterinnen lediglich darauf verständigen, den Schutz der Menschenrechte Älterer zu verbessern. Über das Wie konnte man sich indes noch nicht einigen. Verschiedene Optionen stehen im Raum, die entweder alternativ oder aufeinander aufbauend ergriffen werden könnten: Die bessere Implementierung der bestehenden Konventionen durch ein spezielles Monitoring, etwa durch einen Sonderberichterstatter bzw. eine Sonderberichterstatterin und/oder mit Hilfe eines unabhängigen nationalen Monitorings; und/oder ein eigener völkerrechtlicher Vertrag über die Menschenrechte Älterer.

7.1 Verbesserte Implementierung der bestehenden Menschenrechte

Wie erwähnt, ist die internationale Diskussion und das Ausloten der Verbesserungsmöglichkeiten des Menschenrechtschutzes der Älteren schon der erste Schritt, um ein Bewusstsein für die Gefährdungsrisiken älterer Menschen zu schaffen.

Das Sekretariat der Hohen Kommissarin für Menschenrechte ist aktiv in den Prozess der UN-Arbeitsgruppe zu den Menschenrechten Älterer eingebunden. Durch diese koordinierende und inhaltliche Tätigkeit werden bereits bestehende Monitoringmechanismen der UN-Menschenrechtsverträge und die Sonderberichterstatterinnen und Sonderberichterstatter auf die Gruppe der Älteren vermehrt aufmerksam. Bereits die beiden UN-Sonderberichterstatterinnen zum Recht auf Gesundheit[153] und zu extremer Armut[154] thematisierten die Situation von Älteren in ihren jeweiligen Berichten an den UN-Menschenrechtsrat. Das Thema ist auch bei anderen UN-Vertragsorganen etwas mehr in den Fokus gerückt, da beispielsweise Vertreterinnen und Vertreter des Frauenrechts- und des Sozialpaktausschusses an den Sitzungen der UN-Arbeitsgruppe zu den Rechten Älterer teilgenommen haben.[155]

Viele Organisationen der Zivilgesellschaft wie HelpAge International oder Age Europe sind durch internationale Diskussionen und Aktionen in ihren Anliegen gestärkt worden und platzieren ihre Themen jetzt auch im menschenrechtlichen Kontext. Im Bereich der Bekanntmachung beziehungsweise der Nutzbarmachung von bereits bestehenden Konventionen und Instrumenten, sei es das Staatenberichtsverfahren oder Individualbeschwerden, könnten die Anstrengungen verstärkt werden. Bislang nimmt kein bereits bestehendes menschenrechtliches Verfahren die Älteren als Gruppe in schutzbedürftigen Situationen in den Fokus.[156] Auch die nationalen Politiken verbinden die einzelnen Bereiche, sei es Pflege, soziale Absicherung oder bürgerschaftliches Engagement, bisher nicht mit den Menschenrechten Älterer. Beispiele für Deutschland bilden hierfür die neu beschlossene Demografiestrategie[157] oder die Altenberichte[158], da beide Dokumente die Älteren als Träger von Rechten nicht als Ausgangpunkt haben.

153 UN, Sonderberichterstatter über das Recht auf Gesundheit, Grover (2011).
154 UN, Bericht der Sonderberichterstatterin für Menschenrechte und extreme Armut, Sepúlveda Carmona (2010).
155 Siehe unter 5.1.6.
156 Siehe unter 5.1.3.
157 Bundesministerium des Inneren (2012): Jedes Alter zählt, Demografiestrategie der Bundesregierung. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Politik_Gesellschaft/DemographEntwicklung/demografiestrategie.pdf;jsessionid=B226D4FC903F7267A5CD98B47FABA9D5.2_cid373?__blob=publicationFile.
158 Übersicht über alle bisherigen Altenberichte http://www.dza.de/politikberatung/geschaeftsstelle-altenbericht/die-bisherigen-altenberichte.html.

7.2 Spezielle nationale und internationale Monitoring-Mechanismen

Menschenrechtliches Monitoring ist die unabhängige Begleitung und Überwachung der Einhaltung und Umsetzung der Menschenrechte durch den Staat als Menschenrechtsadressat. Der Begriff Monitoring leitet sich vom Englischen to monitor = überwachen, beobachten, überprüfen ab.

Ein menschenrechtliches Monitoring wird zunächst auf internationaler Ebene von den Fachausschüssen der Menschenrechtsverträge im Staatenberichtsverfahren durchgeführt. Im Staatenberichtsverfahren legen die Vertragsstaaten dem jeweiligen Fachausschuss einen Bericht über die Umsetzung der Menschenrechte des entsprechenden Vertrages vor. Dies erfolgt in einem wiederkehrenden Rhythmus von zirka sechs Jahren. Die Fachausschüsse geben zur besseren Umsetzung der menschenrechtlichen Garantien Empfehlungen ab und kommen auf die Umsetzung dieser Empfehlungen im nächsten Berichtzyklus zurück.

UN-Sonderberichterstatter und -Sonderberichterstatterinnen haben ein klar definiertes Mandat. Sie verfassen thematische Berichte an den UN-Menschenrechtsrat und die Generalversammlung und sensibilisieren die Vertragsstaaten beispielsweise durch Staatenbesuche. Dennoch muss berücksichtigt werden, dass ein Sonderberichterstatter oder eine Sonderberichterstatterin nur eine sehr begrenzte Anzahl an Besuchen in den einzelnen Staaten vornehmen kann. Solche Besuche würden in einem ersten Schritt lediglich aufzeigen können, dass die Rechte der Älteren noch nicht ausreichend verankert sind und Lücken im Menschenrechtsschutz bestehen.

Die mangelnde rechtliche und tatsächliche nationale Umsetzung der internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen hat jedoch zu der Erkenntnis geführt, dass ein ausschließlich internationales Monitoring nicht ausreicht, um ein reales Bild über die Umsetzung der Menschenrechte zu gewinnen und die Staaten zur Umsetzung anzuleiten. Deshalb wurde in jüngeren Menschenrechtsverträgen zur Überbrückung der Implementierungslücke eine systematische Verbindung zwischen dem internationalen und einem unabhängigen nationalen Monitoring festgeschrieben. So verlangt das Zusatzprotokoll zur UN-Antifolterkonvention (CAT), dass jeder Staat zur Gewährleistung eines lückenlosen Monitorings als Ergänzung zum internationalen Berichts- und Besuchssystem ein unabhängiges nationales Besuchsgremium einführen muss.[159] Auch die UN-Behindertenrechtskonvention schreibt die Errichtung einer unabhängigen nationalen Monitoringstelle (Art. 33 Abs. 2 UN-BRK) vor, die mit dem UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zusammenarbeitet.

Deutschland hat in diesem Zusammenhang nationale Präventionsmechanismen zur Durchsetzung der UN-Antifolterkonvektion realisiert, die so genannte nationale Stelle zur Verhütung von Folter in Deutschland[160]. Ein weiteres Beispiel ist die Monitoring-Stelle zur UN-BRK, die die Bundesregierung im Mai 2009 am Deutschen Institut für Menschenrechte eingerichtet hat.[161] Die unabhängige Institution fördert die Einhaltung der Rechte von Menschen mit Behinderungen und überwacht die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. Die Monitoring-Stelle verschafft sich beispielsweise durch wissenschaftliche Studien und regelmäßige Treffen mit Behindertenverbänden einen Überblick über die Situation von Menschen mit Behinderungen in Deutschland. Sie berät Politikerinnen und Politiker in Bund und Ländern, Mitarbeitende in Ministerien und Behörden sowie Gerichten bei Fragen zur UN-BRK. Die Monitoring-Stelle mahnt die Einhaltung der UN–BRK an.

Auch außerhalb eines völkerrechtlichen Vertrages können Staaten freiwillig bzw. auf Grundlage von Selbstverpflichtungen ein nationales Monitoring einführen, um die bessere Implementierung der bestehenden Verträge zu sichern. Darüber hinaus wird so der Fokus auf eine bestimmte Gruppe in verletzlichen Lebenslagen, beispielsweise auf die Älteren gelegt, was die Sichtbarmachung der Gruppe und die Stärkung der menschenrechtlichen Garantien vorantreibt.

7.3 Eine eigene und neue Konvention

Eine neue Konvention zum Schutz der Menschenrechte Älterer würde die allgemeinen menschenrechtlichen Garantien passgenau auf die Lebenslagen und menschenrechtlichen Gefährdungssituationen Älterer

159 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CAT/cat_op_de.pdf.
160 Mit ausführlicher Beschreibung von Mandat und Wirkungsfeld.
161 Weitere Hinweise zur Monitoring-Stelle zur UN-BRK siehe http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/monitoring-stelle.html.

zuschneiden und den stärksten menschenrechtlichen Schutz bieten. Die Gruppe der Älteren würde dadurch im Menschenrechtssystem sichtbar gemacht. Das Instrument ist damit vergleichbar mit bestehenden menschenrechtlichen Konventionen zur Sicherung der Menschenrechte einer aufgrund historischer und gesellschaftlicher Machtverhältnisse, Zuschreibungen oder verletzlichen Lebenslagen in besonderem Maße oder in besonderer Weise von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Gruppe. Beispiele hierfür sind die Konventionen ICERD, CEDAW, KRK und BRK. Die genannten Konventionen umfassen sowohl bürgerliche und politische wie auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die alle darauf angelegt sind, der jeweiligen Zielgruppe durch die Ausgestaltung der staatlichen Verpflichtungen dieselben Rechte wie allen anderen Gruppen zu gewährleisten. Anders als rechtlich unverbindliche Erklärungen und Aktionsprogramme garantieren die Konventionen individuelle Rechte.

Die bestehenden menschenrechtlichen Verträge haben nicht die Lebenslagen der Älteren im Fokus; aufgrund dieses Zuschnitts erhält die Gruppe bisher in der Praxis keinen ausreichenden Rechtsschutz. Die Fachausschüsse schenken den Älteren als Gruppe noch keine hinreichende Aufmerksamkeit, und dies wird sich aufgrund ihrer jeweiligen Ausrichtung auch nicht ändern, so dass Pflichten der Staaten durch einen neuen bindenden Vertrag konkretisiert werden müssen, um die Menschenrechte der Älteren ausreichend zu schützen.

Gegenwärtig scheint die internationale Diskussion um eine Konvention über die Menschenrechte Älterer festgefahren. Deutschland und die EU stehen einer neuen Konvention derzeit ablehnend gegenüber.

7.3.1 Lücken im Menschenrechtsschutz für Ältere?

Speziell von den EU-Staaten wird bei internationalen Verhandlungen argumentiert, Lücken im Menschenrechtsschutz Älterer bestünden nicht auf der Ebene der normierten Rechte, sondern nur auf der Ebene der Umsetzung dieser Rechte.[162] Dieser Meinung haben viele südamerikanische Staaten auf der zweiten und dritten Sitzung der UN-Arbeitsgruppe widersprochen. Allerdings haben die Staatenvertretungen beider Lager kaum Beispiele aus dem nationalen Kontext aufgezeigt, und kein Staat hat bisher systematisch den Schutz der menschenrechtlichen Garantien für die Älteren untersucht.

Das Büro der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte hat zur Sitzung der Arbeitsgruppe im August 2012 ein Papier zu den bestehenden Menschenrechtsverträgen bezogen auf die Älteren vorgelegt und kommt darin zum Schluss, dass der bestehende internationale Rahmen Schutzlücken enthält. Diese Lücken könnten nur mit einer Konvention zum Schutz älterer Menschen geschlossen werden.[163] Die bisher bestehenden menschenrechtlichen Überwachungsmechanismen zeigen klar, dass die Älteren bisher als Gruppe nicht sichtbar waren, und aus diesem Grunde viele Verletzungen ihrer Recht nicht aufgedeckt und auch keine Verbesserungsmaßnahmen eingeleitet wurden.

Hierzu wird auf nationaler deutscher Ebene in parlamentarischen Diskussionen empfohlen, sich sowohl im UN-Menschenrechtsrat für die Verbesserung des Schutzes der Älteren einzusetzen als auch die UN-Arbeitsgruppe aktiv zu begleiten und darüber zu berichten. Eine Konvention für die Rechte Älterer wurde als dringend notwendig erachtet.[164]

7.3.2 Verbesserung der Umsetzung

Die Gruppe der Europäischen Staaten hat auch vorgebracht, dass es nicht notwendig wäre, neue rechtliche Gewährleistungen einzuführen, da keine Schutzlücken bestehen. Vielmehr müssten die bestehenden Rechte nur besser auf Ältere angewendet werden. Dies hieße für die Staaten, es gäbe nur den Bedarf einer besseren Implementierung und an einer verbesserten Überwachung der Umsetzung. Doch wurden keine konkreten Vorschläge unterbreitet, wie ein verstärktes Monitoring aussehen könnte oder bereits aussieht.

In diesem Zusammenhang bezeichnete Brasilien die Einführung eines UN-Sonderberichterstatters oder einer UN-Sonderberichterstatterin als einen Schritt in die richtige Richtung; diese Anregung wurde von weiteren Staaten aufgegriffen. Erfahrungen aus nationalen Monitorings wurden nicht vorgetragen und konnten daher nicht ausführlich diskutiert werden.

162 Diese Meinung wurde auf von der Gruppe der EU Staaten auf der OEWG Sitzung im August 2012, als auch auf der öffentlichen Konsultation im April 2013 vorgetragen.

163 Office of the High Commissioner of Human Rights (2012), Normative standards in international human rights law in relation to older persons, Analytical Outcome Paper.

164 SPD Antrag Menschenrechte älterer Menschen stärken und Erarbeitung einer UN Konvention, Drucksache 17/12399, 20. Februar 2013. Siehe auch Bundestagsrede von Tom Königs, Menschenrechte älterer Menschen vom 25.04.2013 http://www.gruene-bundestag.de/parlament/bundestagsreden/2013/april/menschenrechte-aelterer-menschen_ID_4388223.html

7.3.3 Altersdiskriminierung

Wie oben ausgeführt, ist es durchaus zutreffend, dass ältere Menschen sich schon heute auf die bestehenden Menschenrechtspakte und Konventionen berufen können, und dass bei einer weiteren Auslegung auch das Merkmal ‚Alter' vom Diskriminierungsverbot in den bestehenden Verträgen mit abgedeckt wird. Auch dieser Umstand wurde von der Gruppe der EU-Staaten mehrfach vorgebracht. Diesem Argument widersprachen einige Staatenvertretungen und Berater und Beraterinnen in der Arbeitsgruppe. Sie führten aus, dass die neueren Dokumente Alter deshalb explizit erwähnten, weil dies aufgrund der Anpassung notwendig gewesen sei und die ständige Praxis zeige, dass Diskriminierungen aufgrund des Merkmals Alters kaum von den Betroffenen oder Ausschüssen aufgegriffen würden.

Das internationale Menschenrechtsschutzsystem gewinnt seine Bedeutung nicht allein aus der rechtlich für die Staaten verbindlichen Verpflichtung auf dem Papier. Fortschritte für die tatsächliche Lage der Menschenrechte ergeben sich vielmehr aus der Gesamtheit der Prozesse und Dynamiken, die mit einem Menschenrechtsvertrag verbunden sind. Damit sind zum einen das System der Auslegung und Konkretisierung der Rechte, der Umsetzungsüberwachung und der Entwicklung von Rechtsprechung gemeint, die mit den Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen verbunden sind. Ebenso wichtig sind aber die Auswirkungen außerhalb des völkerrechtlichen Systems: Das reicht von der mit dem Vertrag verbundenen symbolischen Anerkennung der Rechte Älterer als Menschenrechtsthema über die durch den nationalen Ratifikationsprozess erhöhte innerstaatliche, parlamentarische und mediale Aufmerksamkeit für die Menschenrechtssituation Älterer bis hin zu der Chance einer verstärkten Organisation und Kooperation der heterogenen betroffenen Gruppen in der Zivilgesellschaft als Menschenrechtsakteure.

7.3.4 Zersplitterung des Menschenrechtsschutzsystems

Die europäischen Staaten kritisieren weiter, dass durch eine neue Konvention eine Zersplitterung des Menschenrechtsschutzsystems vorangetrieben würde. Die Zersplitterung würde in den Augen der Kritiker dazu führen, dass es aufgrund der Fülle der Verträge schwieriger wird, das Menschenrechtsschutzsystem zu überblicken und eine einheitliche Auslegung der menschenrechtlichen Garantien und damit Rechtssicherheit zu gewährleisten.[165] Es sollten deshalb nur neue Konventionen oder Protokolle geschaffen werden, wenn die Garantien in den vorhandenen nicht ausreichend sind; es gelte also, Lücken zu schließen.[166] Außerdem würde sich jede Gruppe nur mit ihrem eigenen Themengebiet beziehungsweise der genau zugeschnitten Konvention befassen. Als Folge würden der Zivil- und auch der Sozialpakt sowie bereits bestehende Konventionen an Beachtung verlieren.[167]

Die Praxis zeigt aber, dass neue Konventionen den Blick auf Überwachungsmechanismen in den allgemeinen Menschenrechtsverträgen sogar schärfen. Als Folge wird auch der Schutz der einzelnen Gruppen durch die Überwachungsmechanismen der Pakte verbessert, da die spezifischen Monitoringmechanismen die allgemeinen Vertragsüberwachungsgmechanismen für spezifische Themen sensibilisieren und umgekehrt. Kritiker, die sich skeptisch zur Entwicklung einer neuen Konvention geäußert haben, weisen beispielsweise darauf hin, dass die Rechte der Älteren sowohl im Pakt über bürgerliche und politische als auch im Pakt über wirtschaftliche und soziale Rechte geschützt werden. Dieses Argument trifft zwar zu, dennoch ist und war der Menschenrechtsschutz ein Instrument, das stetig an die neuen Entwicklungen und Erkenntnisse angepasst wurde. Zudem wurden die Rechte nur dann umfangreich und national angewandt, wenn sie auf die zu schützenden Gruppen angepasst wurden. Als die beiden Pakte festgeschrieben wurden, waren die älteren Menschen nicht als Gruppe in gefährdeten Lebenslagen berücksichtigt worden, so dass die Anpassung der Rechte für Ältere weder damals noch mit den nachfolgenden menschenrechtlichen Konventionen vollzogen wurde.

7.3.5 Erhöhte Berichtspflichten

Ein weiterer Kritikpunkt der europäischen Gruppe ist die erhöhte Berichtspflicht, die durch einen zusätzlichen menschenrechtlichen Vertrag entstehen würde. Diesem Argument lässt sich entgegenhalten, dass nur eine spezifische Berichtspflicht die Älteren als Gruppe im Fokus belässt. Für Deutschland kommt hinzu, dass die vom Bundestag eingeforderten und von der Regie-

165 Kritisch hierzu Bielefeldt (2008), S. 20.
166 Bayefsky (2000), S. 689 f und S. 699.

rung auszuführenden nationalen Berichte mit einem menschenrechtlichen Ansatz ausgeführt werden können, dadurch würde das internationale Monitoring durch die Vertragsausschüsse bereits vorbereitet. Auch muss man bedenken, dass eine neue Konvention keine neuen Rechte schafft, vielmehr würden die Rechte einen neuen Zuschnitt erhalten, der den umfassenden Schutz der Freiheiten der Gruppe der Älteren ermöglicht und die spezifischen Gefährdungslagen berücksichtigen würde, so dass es auch für die einzelnen Ressorts leichter ist, die geforderten Informationen zu liefern.

7.3.6 Fehlende Definition

Als weiteres Argument gegen eine Konvention wird die bereits eingangs geschilderte Heterogenität der älteren Menschen angeführt. Damit verbindet sich die Vorstellung, dass es aufgrund der Unterschiedlichkeit der Lebenslagen von Älteren keine gruppenspezifischen menschenrechtlichen Gefährdungslagen gibt, die in einer eigenen Konvention aufgegriffen werden könnten. Zunächst ist festzuhalten, dass auch andere durch spezifische Konventionen abgedeckte Gruppen wie Frauen, Kinder oder Menschen mit Behinderungen keinesfalls homogen sind – auch sie unterscheiden sich jeweils in ihrem sozialen Hintergrund, ihrem Geschlecht, ihrer ethnischen Herkunft, ihrer politischen und kulturellen Teilhabe und in vielen anderen Punkten. Zum anderen haben die in Kapitel 6 genannten Beispiele typische menschenrechtliche Gefährdungslagen Älterer in Deutschland sichtbar gemacht. Als typische Elemente der Rechtsverletzungen zeigten sich dabei die Einschnitte in die autonome Ausübung der Menschenrechte und die selbstbestimmte Lebensführung. Diese Einschnitte haben ihre Ursache in Einstellungen gegenüber älteren Menschen, in stereotypen Zuschreibungen und im Bestehen von Barrieren zur gleichberechtigten Teilhabe und Ausübung von Rechten.

7.3.7 Keine Absenkung bestehender Standards

Für ein neues bindendes Vertragswerk muss festgehalten werden, dass bereits bestehende menschenrechtliche Standards, die sich aus den verbindlichen Konventionen und Verträgen ergeben, nicht gesenkt werden dürfen. Ein neu verhandelter Vertrag darf die anerkannten menschenrechtlichen Garantien nicht unterlaufen. Um dies sicherzustellen, müssen sich die europäischen Staaten an den Verhandlungen beteiligen und engagieren.

8
Fazit

Die universellen Menschenrechte gelten für alle Menschen gleichermaßen. Staaten sind zur Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet, daher müssen sie immer wieder überprüfen, ob alle Menschen tatsächlich in den Genuss ihrer menschenrechtlich garantierten Freiheiten kommen. Sind bei einer Gruppe Schutzdefizite erkennbar, besteht rechtlich und politisch Handlungsbedarf.

Die Förderung und der Schutz der Menschenrechte Älterer liegen nicht nur im Interesse der Älteren, sondern der gesamten Gesellschaft. Schließlich werden alle Menschen älter, und die Gruppe der älteren Menschen wächst weltweit kontinuierlich. Die vorherrschenden Meinungen und Bilder zum Alter sind dieser Realität jedoch noch nicht angepasst worden. So bilden Vorurteile und falsche Zuschreibungen immer noch Barrieren, die im Sinne der Teilhabe älterer Menschen aufgehoben werden müssen.

Die Staaten sollten daher ihre Politiken und ihre rechtlichen Rahmen anpassen, um die Menschenrechte Älterer vollständig zu verwirklichen. Die Politik muss die Bedürfnisse und Lebenslagen der älteren Menschen wahrnehmen und ihre Programme und Maßnahmen an den Menschenrechten Älterer ausrichten. Die derzeit rein politischen Ziele, die auf Staatenkonferenzen und in internationalen Organisationen formuliert worden sind, bleiben hinter den selbst gesetzten Erwartungen und zeitlichen Vorgaben zurück. Sie lassen die menschenrechtlichen Pflichten der Staaten weitgehend außer Acht und verbleiben in der veralteten Betrachtung von Älteren als Fürsorgeempfänger bzw. Fürsorgeempfängerinnen und Schutzbedürftigen, statt ältere Menschen als Rechtsträger und -trägerinnen anzuerkennen.

Die Gruppe der Älteren scheint im internationalen Menschenrechtsdiskurs bisher nur punktuell auf. Zur Stärkung des Menschenrechtsschutzes für Ältere sollten die Staaten deshalb in einem ersten Schritt ihre Pflichten in Bezug auf alle Menschenrechte Älterer analysieren. Das würde aufzeigen, an welchen Stellen eine Konkretisierung der menschenrechtlichen Pflichten notwendig ist. In einem zweiten Schritt sollte eine bessere Umsetzung der Rechte sichergestellt werden. Zur Überprüfung und für das Aufdecken der Schwachstellen bietet es sich an, ein nationales Monitoring zu verbinden mit dem internationalen Monitoring der UN-Fachausschüsse oder dem der UN-Sonderberichterstatterinnen und -Sonderberichterstatter.

Eine eigene Konvention bezieht die Menschenrechte auf die Lebenswelten der Älteren, schneidet sie entsprechend zu und macht sie so konkret und verbindlich. Sie würde den stärksten rechtlichen Schutz bieten. Eine Konvention hätte Auswirkungen sowohl auf die Arbeit der UN-Fachausschüsse und UN-Sonderberichterstatter und UN-Sonderberichterstatterinnen als auch auf das Handeln der politischen Akteure und der Verantwortlichen in den Vertragsstaaten sowie auf die potentiell Betroffenen.

Eine Konvention würde die menschenrechtlichen Pflichten für jeden Staat konkretisieren, so dass es für diesen leichter möglich wäre, seinen Verpflichtungen nachzukommen und die volle Umsetzung der Rechte der Älteren zu gewährleisten. Eine Konvention bindet alles staatliche Handeln; Politik, Gesetzgebung und Rechtsprechung müssen sich daran ausrichten. Durch die so erfolgte konkrete innerstaatliche Umsetzung können die Menschenrechte Älterer umfassend gestärkt werden. Eine Konvention hätte aufgrund des Charakters von Menschenrechten als individuelle

Rechtsansprüche den Effekt, dass die Betroffenen ihre Rechte besser wahrnehmen und ihre Schutzbedürfnisse gezielt formulieren können. Hierdurch würden die Älteren als Gruppe auch in den menschenrechtlichen Politikfeldern sichtbar werden.

Die Gruppe der Älteren sollte von Anfang an an dem Prozess mitwirken. Denn sie kann am besten die Barrieren benennen, die abgebaut werden müssen, damit ihre Mitglieder ihre Rechte voll und ganz ausschöpfen können. Ältere Personen, so unterschiedlich sie auch sein mögen, sind in vielen Bereichen einem erhöhten Verletzungs- und Diskriminierungsrisiko ausgesetzt. Ein verbindliches rechtliches Dokument würde älteren Menschen den stärksten menschenrechtlichen Schutz bieten, ihr Leben in Würde, selbständig und partizipativ zu gestalten und auch bis ins hohe Lebensalter an allen Facetten des Lebens teilzunehmen.

9
Empfehlungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt:

der Bundesregierung:

- die Lebenssituation älter Menschen in Deutschland systematisch aus menschenrechtlicher Perspektive zu erschließen, um zu klären, ob der bestehende Menschenrechtsschutz der Älteren ausreichend ist und wo Schutz- oder Implementierungslücken bestehen. Nur so können konkrete Verbesserungsvorschläge auf nationaler Ebene erarbeitet werden. Bestehende Berichtspflichten wie der „Altenbericht" oder der „Armuts-und Reichtumsbericht" sollten daher mit einem Menschenrechtsansatz erstellt werden.

- Armutsbekämpfung und –vermeidung bei älteren Menschen bereits jetzt anzugehen, um die vollständige Ausübung von Menschenrechten Älterer in der Zukunft sicherzustellen, sowie Altersarmut in arbeitsmarktpolitischen, familienpolitischen, seniorenpolitischen und rentenpolitischen Entscheidungen zu berücksichtigen, um ein Wachstum der Armut zu verhindern. In diesem Bereich sind speziell ältere Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund zu berücksichtigen.

- die Sicherung von Menschenrechten in der Pflege flächendeckend für das gesamte Bundesgebiet durch ein entsprechend ausgerichtetes Monitoring, beispielsweise im ersten Schritt in Pflegeheimen, zu gewährleisten.

- die soziale Teilhabe Älterer zu sichern und hierbei besonderes Augenmerk auf ausreichende Assistenz zur Teilhabe oder Entscheidungsfindung zu legen, damit es älteren Menschen möglich ist, an allen gesellschaftlichen Bereichen möglichst barrierefrei und selbstbestimmt teilzuhaben.

- verstärkt gegen Altersdiskriminierung und stereotype Altersbilder vorzugehen, etwa durch mehr Aufklärung und Prävention speziell in der Arbeitswelt, aber auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen.

- sich in der Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen zu den Menschenrechten Älterer ebenso engagiert einzubringen, wie dies im Rahmen der Arbeitsgruppe des Europarates zur Stärkung der Rechte der Älteren bereits geschieht, um so eine zukünftige Konvention zum Schutz der Älteren weltweit mitzugestalten, die Menschenrechte Älterer zu konkretisieren und ihren Menschenrechtschutz zu verbessern.

- keine Absenkung der bestehenden menschenrechtlichen Standards, die durch die verbindlichen menschenrechtlichen Verträge bereits verbrieft sind, zuzulassen.

- bei Planung und Durchführung von Entwicklungsprogrammen und im Dialog mit Kooperationsländern auch die menschenrechtliche Lage älterer Menschen zu berücksichtigen.

- die Zivilgesellschaft über die Entwicklungen auf internationaler und europäischer Ebenen zu informieren, zu konsultieren und in geeigneter Weise, einschließlich finanziell, zu unterstützen, damit ihre Vertreterinnen und Vertreter als Expertinnen und Experten für die nationale Situation gehört werden und sich in die Prozesse einbringen können.

- unabhängige Forschung zur Verwirklichung der Menschenrechte Älterer zu fördern und solche Forschung auch anlassbezogen zu veranlassen.

dem Deutschen Bundestag:

- insbesondere dem Menschenrechtsausschuss, dem Rechtsausschuss, dem Ausschuss für Arbeit und Soziales, dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Gesundheitsausschuss, die Empfehlungen der internationalen Menschenrechtsgremien zu den Menschenrechten Älterer systematisch zu bearbeiten.

- sich regelmäßig von der Bundesregierung über ihre Positionierung in den Verhandlungen auf UN-Ebene

und Ebene des Europarates zu den Menschenrechten Älterer Bericht erstatten zu lassen.

- bei thematischen Diskussionen, etwa zu Altersarmut, zu Diskriminierung aufgrund des Alters oder zum Schutz der Rechte Älterer in der Pflege, stärker menschenrechtliche Aspekte zu berücksichtigen. Das Parlament sollte darauf dringen, dass die von der Bundesregierung zu erstellenden Berichte, beispielsweise der „Altenbericht" oder der „Armuts- und Reichtumsbericht", sich an den Menschenrechten Älterer ausrichten.

- Berichte zur Umsetzung der Menschenrechte Älterer anlassbezogen anzufordern und auf ein unabhängiges Monitoring zu den Lebenssituationen Älterer hinzuwirken.

- darauf zu dringen, dass die Bundesregierung bei Planung und Durchführung von Entwicklungsprogrammen und im Dialog mit Kooperationsländern auch die menschenrechtliche Lage älterer Menschen berücksichtigt.

der Zivilgesellschaft:

- insbesondere Nichtregierungsorganisationen, Verbänden, Religionsgemeinschaften und Selbstorganisationen etc., sich gemeinsam für die passgenaue Stärkung der Menschenrechte Älterer einzusetzen. Insbesondere sollte sie ihre Expertise zur Lebenssituation und zu den Verletzungsrisiken Älterer einbringen, damit die Menschenrechte Älterer in Deutschland rechtlich und tatsächlich gestärkt und auf internationaler Ebene angemessen konkretisiert werden.

- sich zu vernetzen, um im Prozess der Weiterentwicklung der Menschenrechte sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene ihre Positionen gebündelt vorzubringen, um dadurch mehr Gewicht zu erlangen.

der Forschung:

- sich zu vernetzen, um die verschiedenen Erkenntnisse der unterschiedlichen wissenschaftlichen Bereiche über die Lebenslagen Älterer mit einer menschenrechtlichen Perspektive zu verbinden, da nur so ein vollständiges, flächendeckendes Bild über die Menschenrechte Älterer in Deutschland gewonnen werden kann.

Abkürzungsverzeichnis

AEMR Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

ADS Antidiskriminierungsstelle des Bundes

BAGSO Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen e.V.

BRK Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung (Konvention on the Rights of Persons with Disabilities)

CAT Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)

CEDAW Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)

DIMR Deutsche Institut für Menschenrechte

EMRK Europäische Menschenrechtskonvention (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)

EU Europäische Union

ICCPR Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights) auch Zivilpakt

ICERD Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)

IESCR Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Internaional Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), auch Sozialpakt

ILO Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization)

KRK Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Convention on the Rights of the Child), auch Kinderrechtskonvention.

NGO Nichtregierungsorganisation (Non Governmental Organization)

OHCHR Büro der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights)

UN Vereinte Nationen (United Nations)

UNHCHR Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte (High Commissioner for Human Rights)

Literaturverzeichnis

Aichele, Valentin / Schneider, Jakob (2006): Soziale Menschenrechte älterer Personen in Pflege. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2012): Handlungsempfehlungen der Expertenkommission „Gemeinsam gegen Diskriminierung: Für eine gerechtere Teilhabe jüngerer und älterer Menschen". http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/aktuelles/Altersjahr_PK_Handlungsempfehlung_.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 25.08.2013].

Bayefsky, Anne (2000): International Law Association Helsinki Conference (1996), Committee on international human rights law and practice – Report on the UN Human Rights Treaties Facing the Implementation Crisis. In: Bayefsky, Anne: The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century. Den Haag: Kluwer Law International.

Bechmann, Sebastian / Dahms, Vera / Tschersich, Nikolai / Frei, Marek / Leber, Ute / Schwengler, Barbara, (2012): IAB Forschungsbericht 13/2012, Fachkräfte und unbesetzte Stellen in einer alternden Gesellschaft. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit. http://doku.iab.de/forschungsbericht/2012/fb1312.pdf [Stand: 25.08.2013].

Bielefeldt, Heiner (2009): Zum Innovationspotential der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Bielefeldt, Heiner (2010): Inklusion als Menschenrechtsprinzip: Perspektiven der UN-Behindertenrechtskonvention. In: König, Joachim / Oerthel, Christian / Puch, Hans-Joachim (Hg.): Sozialwirtschaften, nachhaltig handeln. München: Allitera Verlag, S. 68-88.

Bredthauer, Doris / Klie,Thomas / Viol, Madeleine (2009): Entscheidungsfindung zwischen Sicherheit und Mobilitätsfindung. BtPrax, 1/2009.

Brenke, Karl / Zimmermann, Klaus F. (2011): Ältere auf dem Arbeitsmarkt, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung: Vol. 80, Die Zukunft der Alterssicherung, S. 11-31.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen e.V. (BAGSO) (2011a): Potenziale des Alters nutzen: Altersgrenzen aufheben, Altersdiskriminierung überwinden. Bonn: BAGSO.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen e.V. (BAGSO) (2011b): Potenziale des Alters nutzen: Altersgrenzen aufheben, Altersdiskriminierung überwinden. Bonn: BAGSO.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012): Fachkräfte sichern, Wissens- und Erfahrungstransfer. http://www.kompetenzzentrum-fachkraeftesicherung.de/fileadmin/media/Themenportale-3/KoFa/PDFs-Instrumente/05_BMWi_Wissens_u_Erfahrungstransfer_web_bf.pdf [Stand: 25.08.2013]

Bundestag-Drucksache 17/3815 (2010): Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, Altersbilder in der Gesellschaft.

Brucker, Uwe (2011): Pflegefachliche Fürsorge oder verselbständigte Routine. Freiheitseinschränkende Maßnahmen in Heimen und Genehmigungspraxis der Betreuungsgerichte. In: Pro Alter, Januar / Februar 2011.

Brenke, Karl / Zimmermann, Klaus F. (2011): Ältere auf dem Arbeitsmarkt. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 02.2011, DIW Berlin, S. 11-31.

Butterwegge, Carolin / Hansen, Dirk (2012): Altersarmut ist überwiegend weiblich. Frauen als Hauptleidtragende des Sozialabbaus. In: Butterwegge, Christoph / Bosbach, Gerd / Birkwald, Matthias W. (Hg.): Armut im Alter. Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Courtis, Christian (2012): Office of the High Commissioner for Human Rights. Normative standards in international human rights law in relation to older persons. Analytical Outcome Paper.

Feil, Michael u. a. (2010): Altersarmut vermeiden, IAB-Stellungnahme 5. http://doku.iab.de/stellungnahme/2010/sn0510.pdf [Stand: 25.08.2013].

Frowein, Jochen Abr. / Peukert, Wolfgang (2009): Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar. 3. Auflage. Kehl: Engel.

Goebel, Jan / Grabka, Markus M. (2011): Zur Entwicklung der Altersarmut in Deutschland, DIW-Wochenbericht Nr. 25.2011. http://www.diw.de/documents/publikationen/73/¬diw_01.c.375488.de/11-25-1.pdf [Stand: 25.08.2013].

Görgen, Thomas / Bauer, Ruben / Schröder, Michael (2010): Wenn Pflege in der Familie zum Risiko wird: Befunde einer schriftlichen Befragung pflegender Angehöriger. In: Görgen, Thomas (Hg.): Sicherer Hafen oder gefahrvolle Zone? Kriminalitäts- und Gewalterfahrungen im Leben alter Menschen. Frankfurt a. Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.

Hirsch, D. Rolf (2007): Gewalt und Misshandlung in Pflegeeinrichtungen. In: Deutsches Institut für Menschenrechte, Prävention von Folter und Misshandlungen in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.

Hirschberg, Marianne (2010), Partizipation – ein Querschnittsanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention, Positionen Nr. 3. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Hirschberg, Marianne (2011): Behinderung: Neues Verständnis nach der Behindertenrechtskonvention (Monitoringstelle zur UN-Behindertenrechtskonvention: Positionen Nr. 4). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Hohm, Karl-Heinz (2010): Menschenwürdiges Existenzminimum für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. ZFSH SGB 5/2010, S. 269-277, S. 271.

Janda, Constanza / Wilksch, Florian: Das Asylbewerberleistungsgesetz nach dem „Regelsatz-Urteil" des BVerfG. SGb 10/10, S. 565-574, S. 569.

Klein, Eckart (2013): Menschenrechtsinflation, in: Hanschel, Dirk / Kielmansegg, Sebastian Graf / Kischel, Uwe / Koenig, Christian / Lorz, Ralph Alexander (Hg.): Menschen und Rechte, Berlin, S. 117-129.

Klie, Thomas (2011): Eingeschlossen und fixiert in der eigenen Häuslichkeit – Fachliche und rechtliche Dilemmata eines tabuisierten Pflegethemas. http://www.redufix.de/html/img/pool/Schwester_Pfleger_ReduFix_Ambulant_Eingeschlossen_und_fixiert_in_der_eigenen_Haeuslichkeit.pdf [Stand: 25.08.2013].

Knesebeck, Olaf von dem / Schäfer, Ingmar (2009): Gesundheitliche Ungleichheit im höheren Lebensalter. In: Richter, Matthias / Hurrelmann, Klaus (Hg): Gesundheitliche Ungleichheit: Grundlagen, Probleme, Perspektiven. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kruse, Andreas (2013): Alternde Gesellschaft – eine Bedrohung. Ein Gegenentwurf. Ettenheim: Lambertus.

Kümpers, Susanne / Zander, Michael (2012): Der Autonomiebegriff im Kontext von Hilfe- und Pflegebedürftigkeit und sozialer Benachteiligung. In: Kümpers, Susanne / Heusinger, Josefine (Hg.): Autonomie trotz Armut und Pflegebedarf. Bern: Verlag Hans Huber.

Lansdown, Gerison (2010): The realisation of children´s participation rights. In: Percy-Smith, Barry / Nigel, Thomas (Hg.). A Handbook of Childeren and Youth Peoples´s Participation. London: Routledge.

Liebel, Manfred (2013): Kinder und Gerechtigkeit. Weinheim: Beltz Juvena.

Meyer-Ladewig, Jens (2011): EMRK Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos, Artikel 3, Rn. 19ff;

Mégret, Frédéric (2011): The Human Rights of Older Persons: A Growing Challenge. Human Rights Law Review.

Motel-Klingebiel, Andreas. u. a. (2010): Altern im Wandel. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.

Nowak, Manfred (2005): UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary 2. Auflage. Kehl am Rhein: Engel.

Riedel, Eibe (2010): Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem. Erstattet der Landesarbeitsgemeinschaft „Gemeinsam Leben" Nordrhein-Westfalen. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse. http://www.sovd.de/fileadmin/downloads/pdf/positionspapiere/Kurzfassung_Riedel-Gutachten.pdf [Stand: 25.08.2013].

Rottleuthner, Hubert / Mahlmann, Matthias (2011): Diskriminierung in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.

Saß, A. C. u. a. (2010): Alter und Gesundheit. Eine Bestandsaufnahme aus Sicht der Gesundheitsberichterstattung. Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz. Jg 53, Heft 5, S. 404–416.

Scholz, R. u. a. (2009): Zum Trend der differenziellen Sterblichkeit der Rentner in Deutschland. Max-Planck-Institut für demografische Forschung Rostock. DRV-Schriften, 2008.

Sepúlveda, Magdalena (2003): The Nature of the Obligation under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Antwerpen: Intersentia.

Statistisches Bundesamt (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204099004.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 25.08.2013].

UN, Sekretariat – Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten, Abteilung Bevölkerung (2009): World population prospect: the 2008 revision. http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2008/wpp2008_text_tables.pdf Tabelle 16 [Stand: 25.08.2013].

UN-Sonderberichterstatter über das Recht auf Gesundheit, Grover, Anand (2011): Thematic study on the realization of the right to health of older persons by the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/18session/A-HRC-18-37_en.pdf [Stand: 25.08.2013].

UN-Sonderberichterstatterin für Menschenrechte und extreme Armut, Sepúlveda Carmona, Magdalena (2010): Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, UN Doc A/HRC/14/31 vom 31. März 2010. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.31_en.pdf [Stand: 25.08.2013].

UN, Sekretariat - Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (2011): Current Status of the Social Situation, Wellbeing, Participation in Development and Rights of Older Persons Worldwide, New York: UN. http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/publications/current-status-older-persons.pdf [Stand: 25.08.2013].

Wübbeke, Christina (2007): Einmal arm, immer arm? IAB-Kurzbericht Nr. 14. http://doku.iab.de/kurzber/2007/kb1407.pdf [Stand: 25.08.2013].

Stand aller Internetquellen: 25.08.2013

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27
10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0
Fax: 030 25 93 59 - 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de